

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA



RELATÓRIO DE ESTÁGIO

**Políticas de Parceria Local para o desenvolvimento da Cidade Educadora:
O Caso do Município de Almada**

Diana Lúcia Rodrigues Andrade

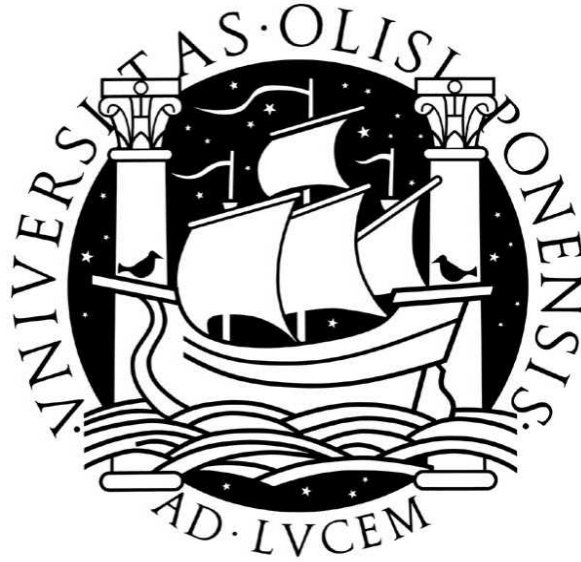
CICLO DE ESTUDOS CONDUCENTE AO GRAU MESTRE
EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

Área de especialização em Administração Educacional

Ano 2010

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA



RELATÓRIO DE ESTÁGIO

**Políticas de Parceria Local para o desenvolvimento da Cidade Educadora:
O Caso do Município de Almada**

Diana Lúcia Rodrigues Andrade

CICLO DE ESTUDOS CONDUCENTE AO GRAU MESTRE
EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

Orientador: Prof. Doutor João Pinhal

Ano 2010

AGRADECIMENTOS

À minha Família,

Ao Professor João Pinhal,

Ao Professor António Matos, à Dra. Paula Sousa e Dra. Ana Gameiro,

Às Equipas da Divisão de Educação e Divisão de Equipamentos e Recursos Educativos,

Um especial agradecimento à Ana e ao Daniel pelo apoio, ajuda e amizade.

E, ao Nosso caminho durante estes cinco anos.

Obrigada...

Resumo

Dotar os Locais da capacidade de desenvolvimento e transformação cultural e social é assumir que estes evoluem enquanto sistemas naturalmente vitais, complexos e com uma acção educativa. A Educabilidade dos Territórios é o princípio que fundamenta o Movimento das Cidades Educadoras permitindo que sejam criados locais únicos e delimitados pela identidade que vão construindo, embora inseridos em espaços mais amplos. Neste contexto, a criação de Parcerias Locais e a sua implicação na adopção de um Modelo Relacional de organização, poderá contribuir para o desenvolvimento da Cidade Educadora?

Através da análise da Componente de Apoio à Família da Educação Pré-Escolar e de outros cenários relacionais de Almada, serão discutidos os contributos das Parcerias Locais no desenvolvimento de Almada enquanto Cidade Educadora bem como para a construção de políticas educativas locais.

Palavras-Chave: Educação; Poder Local; Território Educativo Local; Administração Educacional; Políticas Educativas Locais; Cidade Educadora; Parceria Local.

Abstract

Providing the Local with capacity of development and a cultural and social transformation, is assuming that these systems naturally evolve as vital, complex and with an educational activity. The Territories' Educability is the principle underlying the movement of Educating Cities that allows the creation of a unique local and enclosed by the identity build though inserted in wider spaces. In this context, the creation of Local Partnerships and its involvement in the adoption of a relational model of organization could contribute to the development of the Educating City?

By analyzing the Family Support Component of Preschool Education and other relational scenarios in Almada, this work will discuss the contributions of the Local Partnerships in the development of Almada as an Educating City.

Key-Words: Education; Local Power; Local Educational Territory; Educational Administration; local educational policies; Educating City; Local Partnership.

Índice

INTRODUÇÃO	4
PRIMEIRA PARTE: EDUCAÇÃO E PODER LOCAL	5
1. Construção “Local” do conceito de “Educação”	5
1.1. Análise do Conceito de Educação: da Etimologia às Concepções.....	5
1.2. Características do Processo Educativo	6
1.3. Contributos teóricos para a construção <i>local</i> do conceito de Educação.....	7
1.4. Intervenção Educativa Municipal.....	8
2. O Poder Local	11
2.1. Organização Administrativa do Estado Português: do Centro para a Periferia...	11
2.2. Evolução do Poder Autárquico em Portugal em matéria de Educação	14
2.3. A Autonomia Local	21
2.4. Construção do conceito de Poder Local	22
2.5. A Territorialização das Políticas Educativas	24
2.6. Políticas Educativas Locais	25
2.7. Contributo para a Análise das Políticas Educativas Locais.....	26
3. Filosofia das Cidades Educadoras	28
3.1. As Origens e Intencionalidade da Cidade Educadora	28
3.2. A Cidade Educadora como modelo organizativo da Administração Local.....	29
3.3. Construção do Conceito de Parceria Local.....	30
3.3.1. Principais elementos da definição de parceria	32
3.3.2. Pressupostos-chave na relação entre actores	33
3.3.3. Dinâmica de parcerias	34
SEGUNDA PARTE: ALMADA, CIDADE EDUCADORA.....	36
1. Caracterização do Território: o Concelho de Almada	36
1.1. Caracterização Demográfica.....	36
1.2. Caracterização económica-social	37
1.3. Caracterização Cultural	37
1.4. Caracterização Educacional.....	39
2. Caracterização da Instituição: a Câmara Municipal de Almada.....	40
2.1. A História de Almada e os seus Tradicionalismos	40
2.2. A Câmara enquanto Organização	41
2.3. As Finanças Locais.....	45
TERCEIRA PARTE: O ESTÁGIO DE TÉCNICA SUPERIOR DE EDUCAÇÃO.....	48

1.	Organização do Estágio na Câmara Municipal de Almada	48
2.	Descrição das Actividades Principais desenvolvidas no âmbito do Estágio	50
2.1.	Área das Competências Autárquicas	50
2.1.1.	Componente de Apoio à Família (CAF)	50
2.2.	Área da Intervenção Socioeducativa	53
2.2.1.	Plano de Acção Cultural.....	54
2.2.2.	Mostra do Ensino	56
2.2.3.	Jornal Escola em Festa	58
2.2.4.	No CMEA – Conselho Municipal de Educação de Almada	59
2.2.5.	No encontro do Instituto Piaget.....	60
2.2.6.	Sítio “Almada, Cidade Educadora”.....	61
2.2.7.	Recepção à Comunidade Educativa	61
2.2.8.	Festa de Natal	62
QUARTA PARTE: A CONSTRUÇÃO DE PARCERIAS: O CASO DO MUNICÍPIO DE ALMADA.....		63
1.	A Problemática, os Objectivos e os Eixos de Análise da Investigação	63
2.	Tipologia da Investigação: Estudo Naturalista de Descrição	65
3.	O Percurso Investigativo.....	66
4.	Modelos de Análise.....	72
4.1.	Modelo de Análise das Relações Exteriores.....	72
4.2.	Modelo de Análise SWOT	73
5.	Apresentação, análise e discussão dos dados.....	75
5.1.	A Visão da Política Educativa Local de Almada	75
5.2.	A Câmara Municipal de Almada como agente catalisador de Parcerias Locais .	79
5.2.1.	O cenário PAC	80
5.2.2.	O cenário Mostra do Ensino.....	82
5.2.3.	O cenário CAF	83
5.3.	A Componente de Apoio à Família	84
5.3.1.	A Implementação da CAF.....	85
5.3.2.	O processo de construção e maturação das Parcerias	86
6.	Conclusão: Os contributos das Parcerias Locais para o desenvolvimento da Cidade Educadora.....	91
QUINTA PARTE: CONCLUSÃO FINAL		95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		96

INTRODUÇÃO

A reflexão sobre o papel da educação dos processos de desenvolvimento integrado e sustentável dos territórios implica uma análise sobre a interacção entre educação e local. Sendo esta a base que fundamenta o desenvolvimento deste trabalho, procurarei saber como pode o território ser encarado enquanto espaço educativo e como podem as Parcerias Locais constituir um instrumento de desenvolvimento social e educativo das cidades, bem como o seu contributo para a construção de políticas educativas locais.

Partindo desta premissa, o estudo foi realizado paralelamente com o desenvolvimento do Estágio Curricular e integra-se no segundo ano de Mestrado em Ciências de Educação, na área de especialização em Administração Educacional.

O Estágio foi acolhido pela Divisão de Educação da Câmara Municipal de Almada, iniciado a 12 de Outubro de 2009 e com termo a 31 de Maio de 2010, com uma frequência de 25 a 40 horas semanais, dependendo do momento do ano lectivo. O Estágio contribuiu para a observação sistemática da intervenção da Divisão no terreno, potencializando um discurso teórico e prático sobre a intervenção autárquica no domínio educativo muito embora tivessem sido os cenários relacionais os objectos principais de análise. Estes cenários relacionais são alguns exemplos analisados ao longo do relatório, nomeadamente a Componente de Apoio à Família em maior profundidade, que permitem o desenvolvimento de parcerias e um trabalho de relação próximo entre actores diversos da comunidade educativa de Almada. Assim, o relatório encontra-se organizado em quatro grandes partes:

1. O Enquadramento Teórico, no qual procuro reflectir sobre a relação existente entre Educação e Poder Local a partir de vários eixos de análise, como a construção local do conceito de educação, os conceitos essenciais do poder local e o desenvolvimento da filosofia das Cidades Educadoras na lógica dos seus fundamentos e práticas na construção das Parcerias Locais.
2. A Caracterização de Almada enquanto Cidade Educadora como contexto do Estágio e do estudo.
3. A Caracterização do Desenvolvimento do Estágio, com base na descrição da sua organização e das tarefas mais relevantes que foram desenvolvidas.
4. O Desenvolvimento do Projecto Investigativo, com todos os seus domínios.
5. A Conclusão Final, onde irei reflectir acerca dos contributos e constrangimentos do estágio e tecerei as considerações finais sobre os caminhos evolutivos possíveis desta investigação.

PRIMEIRA PARTE: EDUCAÇÃO E PODER LOCAL

Introdução

A Fundamentação Teórica constitui um momento que pretende trabalhar, analítica e criticamente, as abordagens aos conhecimentos científicos que estão no cerne da problemática deste trabalho. Serão produzidos argumentos epistemológico que fundamentam o conteúdo científico deste trabalho de acordo com as ciências que constroem o quadro Teórico da Administração Educacional, segundo a Matriz Disciplinar Constitutiva da Administração Educacional de Barroso (2002), tais como a Sociologia, a Política, as Ciências da Administração e as Ciências da Educação (as que estudam a situação de educação e os seus próprios factos (Mialaret, 1980).

1. Construção “Local” do conceito de “Educação”

A Educação é um termo que surge, ao longo dos séculos, como um ponto fulcral de debate em torno das questões sociais, humanas, culturais e de desenvolvimento. Partindo de um ponto de vista micro do desenvolvimento individual (pela acção transformadora de alguém sobre alguém ou pela acção do auto-desenvolvimento), passando a um debate macro acerca da importância do papel da sociedade e das suas estruturas na transformação cultural e comunitária e ainda no seu papel de promotor/ facilitador do auto-desenvolvimento comunitário, a Educação renova-se segundo um determinado tempo e espaço. Neste sentido, importa desconstruir o conceito de Educação, primeiramente pela análise etimológica e posteriormente pela análise das características da Educação enquanto processo, para que se torne inteligível como poderá o Local, tendo em conta as suas estruturas sociais edificadas pelas estruturas organizacionais, construir por si mesmo e em si mesmo, um conceito próprio de Educação, recuperando todos estes contributos teóricos e sociais próprios de um tempo e um espaço (globalizado).

1.1. Análise do Conceito de Educação: da Etimologia às Concepções

Os investigadores como Bass e Good (2004) frisam as duas linhas de pensamentos que estão na base do estudo etimológico do conceito de Educação.

Por um lado «Educação» no sentido de «*Educare*» é vista como um processo de transmissão de determinado conhecimento implicando uma “acção exercida por um ser

humano na direcção de outro ser humano” (Ullmann, 1982), associando-se a termos, segundo Pereira (2005: 28), como: “alimentar”, “cuidar”, “orientar” e “conduzir”, pressupondo uma acção exercida de fora para dentro, enfatizando, segundo a autora, uma perspectiva pessimista do homem na medida em que é entendido como uma tábua rasa, na qual tudo está por escrever e é passível de ser escrito.

Por outro lado, «Educação», no sentido de «Educere», tem implícita uma perspectiva optimista do Homem que é tido como alguém, segundo Pereira (2005:28), tem algo dentro de si que necessita de ajuda para se revelar, associando-se assim, a conceitos como “fazer sair”, “extrair” e “tirar para fora”. Poder-se-á falar, então de «Educação» como desenvolvimento interno, na medida em que não se trata de uma acção ou ajuda externa, mas sim de um processo que se inicia no sujeito que se educa (Gomes, s/d; Mialaret, 1980; Dominguez, 1995, citado por Pereira, 2005).

Estas duas acepções “aparentemente antagónicas” (Pereira, 2005:28) e provenientes da etimologia do conceito de Educação, sobre a qual se debruça uma análise em torno dos elementos que constituem a palavra e a sua evolução, enfatizam o debate em torno do conceito de Educação, nos seus fundamentos e processos.

Apesar das acepções, *a priori*, antagónicas, Mialaret (1980) relativiza e simplifica o debate, afirmando que as acções exercidas num processo educativo, podem ir desde o condicionamento e constrangimento puro e simples até à recusa de actuação do tipo: não – directividade extrema.

Muito embora o debate em torno da Educação tenha tido como base a discussão destas duas perspectivas como antagónicas e polarizadas numa linha metafórica que atravessa o conceito de Educação, o facto é que não se pode tratar de Educação e de todas as suas Dimensões, Tempos, Formas e Lugares, sem que sobrevivamos nas duas perspectivas. Para Gomes (s/d) “a palavra educação não é uma palavra unívoca, não é uma palavra que signifique só uma coisa, mas é, de certa maneira, uma palavra plurívoca, uma palavra plural, uma palavra que pode referir-se a várias coisas e significar várias coisas”.

1.2. Características do Processo Educativo

Uma conclusão que se retira do ponto anterior é que a “qualidade inerente à natureza [do Homem é a educabilidade que] identifica, à partida, a especificidade humana” (Carvalho, 1994: 10), isto é, pertencem à nossa natureza particularidades providas de plasticidade e de maleabilidade como condições da perfectibilidade do ser humano, as quais parece vislumbrarem nele a apetência ou predisposição intencional para a educação.

A educabilidade, como condição inerente ao ser humano, configura-se nas características do processo educativo, que, no fundo, ditam as propriedades da Educação e que a permitem existir como um processo, não só teórico, mas também prático. O conhecimento sobre as características do processo educativo permite fornecer uma base fundamental para nos evadirmos da Educação como forma escolar, encontrando a construção “local” do conceito de educação.

As características desenvolvidas (Pereira: 2005) serão as seguintes: a Educação como um processo activo; a Educação como um processo informal; a Educação como um processo permanente; e, a Educação como uma questão de cidadania.

Assim, “a educação deve ser entendida como sendo um processo activo, no qual o sujeito surge como construtor do seu próprio conhecimento, na medida em que o Homem é sujeito e não objecto de educação; um processo informal e permanente que implica a continuidade no tempo e a abertura no espaço; e uma questão de cidadania, na medida em que as competências sociais assumem lugar de destaque” (Pereira, 2005:56).

1.3. Contributos teóricos para a construção *local* do conceito de Educação

De acordo com o exposto acerca da análise do conceito de Educação e dos seus processos, sintetiza-se o conceito de Educação como sendo um processo vital complexo que exige esforço permanente do ser humano, muito embora subsista tanto a partir dos processos activos mas também a partir de todo o contexto social, político e organizacional que compõe a dimensão ecológica do acto e efeito de educar induzido pela “educabilidade” da natureza humana.

Esta dimensão ecológica e dos seus contributos para o processo educativo associa-se à característica que torna a Educação própria da dimensão humana, ou seja, o facto de ser tratada como um fim em si mesma e não como um meio de instrumentalização de crescimento económico.

É, desta forma, explicada a razão pela qual as políticas de desenvolvimento sustentável e integrado centralizam os processos educativos como ponto fulcral desse desenvolvimento. É com o assumir de todas as condições humanas próprias do indivíduo e das características da educação como activa, informal, permanente e que promove a cidadania, que estas políticas procuram criar alicerces de desenvolvimento sustentável a partir da capacidade inerente ao indivíduo «*educado*» (Freire, 1975) na lógica da libertação e integração social participativa, capaz de desenvolver um sentido de responsabilidade e de urgência na resolução dos problemas. Fala-se, assim, da promoção do desenvolvimento sustentável através da participação cívica dos indivíduos, da democracia e da transformação

social catalisada e impulsionada pelo «Local», aqui entendido como “sede de produção de políticas públicas de natureza comunitária” (Pinhal, 2004:2). A crescente intervenção local em matéria de educação, para além de ser uma realidade “indesmentível” (Pinhal, 2004:2), tem sido acompanhada de alicerces constitucionais (conforme se irá verificar posteriormente) que reconhecem, nas comunidades locais, a capacidade de estimular o desenvolvimento social e humano a partir da adopção de processos de tomada de decisão que propiciam a participação dos cidadãos e das suas organizações.

Assim, é possível afirmar que a Educação assume um conceito fundamental na acção do «Local», aliás, o próprio «Local» recupera todas as dimensões do processo educativo construindo, assim, um novo conceito que compreende tanto as transformações individuais como as transformações das comunidades. A proposta para a construção local do conceito de educação, é de que a Educação constitui um conceito desprovido de formas, tempos e lugares específicos, pelo contrário, estabelece-se como um conceito plural que se constrói também tendo em conta as “aspirações, necessidades e interesses” (Pinhal, 2004:1) definidas, tanto pelos indivíduos como pela Comunidade. É dizer, então que a “educabilidade” (CARVALHO, 1980), enquanto capacidade intrínseca do indivíduo, transcende-se enquanto capacidade inerente às próprias Comunidades, permitindo criar territórios delimitados espacialmente pela identidade que vão construindo.

1.4. Intervenção Educativa Municipal

Fazer da educação um “eixo estruturante do desenvolvimento local e transformar o desenvolvimento local num processo educativo são as duas faces de políticas integradas de desenvolvimento, referidas a um território encaradas como um espaço físico, social e cultural” (Canário, 2000:67). Pensar em Educação e Desenvolvimento Local implica tomar as Autarquias Locais como Organizações que aliam estas duas finalidades da sua intervenção, e que trabalham o “educativo” como eixo para concretizar o seu entender (ou interesses) de “desenvolvimento local”, adoptando por vezes medidas de maior participação e de visão de sustentabilidade comunitária. Objectivando o espaço escolar e as entidades que nele actuam, como de resto faz parte do objecto de estudo desta investigação, tem-se verificado por diversos investigadores (Guedes, 2002; Pinhal, 2004; entre outros) que as práticas educativas municipais são um dado adquirido com cada vez mais veemência ao longo do tempo. Segundo Guedes (2002:80-81), está por base dessa constatação:

- ➡ As normas reguladoras emitidas pelo Estado que revelam, por um lado, um acrescido reconhecimento do papel do município na educação e por outro uma tendência de contracção do monopólio estatal sobre a educação pública. Esta

ideia começa a ser, pelo menos desde o XVII Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), em 2007, partilhada pela ANMP ao afirmar que “a intervenção dos Municípios na área da Educação tem sido consolidada ao longo dos anos, envolvendo um vasto conhecimento dos problemas e uma experiência fundamental para o futuro desenvolvimento de novas competências”.

- ➡ O crescente clima e práticas de cooperação entre dois dos principais actores da cena educativa, as autarquias e as escolas, no qual os municípios concretizam práticas educativas próprias mas que tentam dar resposta às necessidades educativas locais, designadamente, às escolas.
- ➡ A definição jurídica de finanças próprias das autarquias trazida pela Lei das Finanças Locais, atribuindo mais princípios legais que podem contrapor-se às decisões unilaterais do poder central.

Face a este adquirido e em termos operacionais, Guedes (2002) defende que esta intervenção autárquica tem sido, muitas vezes, posta em prática com recurso ao desenvolvimento de Projectos, para além dos programas que, obrigatoriamente, os municípios têm que desenvolver.

Na sociedade actual, segundo Guerra (2000: 114), vivemos numa civilização de projectos e o conceito de “projecto” atravessa um estado de graça, na medida em que está ligado a uma dimensão positiva de concretização de um futuro. Ao nível ideológico, a noção de projecto é muitas vezes apresentada como sinónimo de dinamismo, progresso, movimento, abertura e de mais-valias, e emerge na oposição ao imobilismo e a estagnação. Neste sentido, Projecto, segundo Kilpatrick (1918) citado por Abrantes (1994:77) é “uma actividade intencional feita com todo o coração e desenvolvendo-se num contexto social”, cujas finalidades variam em função dos interesses. É necessário deixar claro que o Projecto desenvolve-se através de métodos de trabalho que requerem a participação de cada membro constituinte do Projecto.

Em termos concretos da intervenção autárquica encontra-se, para além da concretização das competências decretadas, o desenvolvimento de projectos enquanto: Projectos Socioeducativos de Iniciativa Local e Projectos Educativos Locais, que incitam à iniciativa pró-activa autárquica em matéria de educação que vai para além da lei.

A fundamentação dos Projectos Educativos Locais (PEL) esteve, em Portugal, associada à necessidade de formulação, por parte das Autarquias, de um documento articulador das actividades ou acções a fim de ser possível dar resposta às políticas consistentes e tecnicamente correctas à comunidade (Guedes, 2002). Seria então, para a Autarquia, um instrumento de planeamento educativo que definisse a política que se

pretende para o local. Afirmar ainda a investigadora que o processo de construção concertada do PEL, congregando parcerias para esse efeito e os processos inerentes de negociação, “permitia articular as ofertas educativas existentes localmente, rentabilizar esforços e recursos, aproximar a política educativa da política do mundo do trabalho e da política cultural” (Guedes, 2002:89).

O conceito de Projecto Socioeducativo de Iniciativa Local que fora lançado por Guedes (2002) restringindo-se à Escola, remete-se ao trabalho de colocar em prática acções educativas direccionadas para as Escolas que encerram uma permanente actividade formativa orientada no sentido de contribuir para o desenvolvimento global dos alunos, o apoio às práticas pedagógicas dos professores, o progresso social e a democratização da sociedade. De acordo com a investigadora, na Área Metropolitana de Lisboa encontram-se:

- ➡ Os projectos que corporizam actividades que têm por finalidade colmatar falhas ao nível curricular, disciplinar ou não, mas obrigatórias;
- ➡ Os que corporizam actividades não lectivas.

Posto isto, a intervenção educativa municipal concretiza-se pelo desenvolvimento de trabalho a nível local integrando os domínios educativos, os actores e espaços de acção, sobrevivendo com base nos pressupostos da construção de políticas educativas locais, da cultura política local do município e das questões que analisam a acção política do município, que só fazem sentido contextualizando caso a caso, isto é, município a município.

Mais, a intervenção autárquica desenvolve-se numa lógica de apropriação do conceito de “gestão local de educação” (Barroso, 2002) que consiste na transformação dos modos de pilotagem e de regulação do sistema educativo, através, nomeadamente, de uma alteração do sistema de alianças entre os principais pólos de influência local. Em síntese, a busca do equilíbrio entre a intervenção do Estado, a participação dos cidadãos e o profissionalismo dos professores, constitui um elemento essencial da regulação local do sistema educativo integrando as reformas recentes da gestão local da educação (Barroso, 2002) tais como a descentralização política e o reforço da autonomia dos estabelecimentos de ensino. Para que estas alianças sejam verdadeiramente postas em prática e com alicerces fortes, João Barroso (2002) lança importantes princípios que deverão estar na sua base e da gestão local da educação, tais como:

- a. Poderes locais fortes: necessidade de articular medidas de reforço de autonomia das escolas, com o processo de transferência de competências para as autarquias, num quadro mais vasto de territorialização das políticas educativas.

- b. Cidadãos participativos: Fazer da participação e da liderança os elementos essenciais para a expressão e regulação das diversas lógicas em presença e para construção de um acordo necessário ao funcionamento da escola.
- c. Estado atento e interveniente: Reconhecer o papel fundamental do Estado na garantia da igualdade de oportunidades e equidade do Serviço Público de Educação e sua regulação, insistindo na necessidade de alterar profundamente as funções que a administração

As autarquias buscam o seu novo papel, definindo-se como administrações “relacionais e liderando projectos territoriais de desenvolvimento” (Villar, 2007: 46), que congregam todos os agentes e recursos disponíveis, funcionando como catalisadores das possibilidades e energias das sociedades concretas.

2. O Poder Local

O Poder Local surge associado a diversas esferas que atravessam o campo da Administração Educacional. Por um lado, o seu conceito necessariamente sociológico e político, aglutina temáticas como a Organização Administrativa do Estado Português e a evolução histórica do Poder Local, por outro lado, reproduz as lógicas do pensamento da intervenção autárquica no domínio dos seus fundamentos e das suas práticas.

2.1. Organização Administrativa do Estado Português: do Centro para a Periferia

A organização geral administrativa do Estado Português contribui, em termos da lógica do Direito Administrativo, para uma definição conceptual e organização do Sistema Educativo Português e lança importantes pistas a nível das noções que operacionalizam todos os pensamentos da Administração Educacional.

Em termos gerais, a Administração Pública é composta, segundo Tavares (2000), por pessoas colectivas públicas e, portanto, entes dotados de personalidade jurídica. São pessoas colectivas públicas as entidades cuja razão de ser da sua existência é a satisfação das necessidades públicas ou colectivas. Estas necessidades constituem as atribuições de cada pessoa colectiva (ou, por outras palavras, os seus objectivos, interesses, fins ou finalidades) e, para a prossecução dessas atribuições as pessoas colectivas dispõem de órgãos a quem a lei confere competências para a prática de actos.

Nos termos do artigo 235º da Constituição da Republica Portuguesa, “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”, sendo estas “pessoas

colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”.

Neste contexto, uma Autarquia Local é uma pessoa colectiva pública de população e território (Tavares, 2000:55) dispondo da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal como órgãos para a prossecução das suas atribuições, que respeitam o princípio da especialidade consagrado no art.º 82.º da Lei das Autarquias Locais, nos termos do qual os “órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais”. É o caso, por exemplo, da atribuição das Actividades de Enriquecimento Curricular prevista no Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, no qual o artigo n.º 11 atribui essa competência às Autarquias mas “sem prejuízo das competências do Ministério da Educação” relativamente à tutela pedagógica no que concerne às orientações programáticas e definição do perfil de formação e habilitações dos professores. Este princípio induz a figura da tutela como se fosse, metaforicamente, um “mecanismo-travão” ou corrector (Tavares, 2000: 63) incutindo num determinado órgão ou órgãos, de pessoa colectiva publica, o poder de controlar a legalidade e/ou mérito da actividade de outro órgão de pessoa colectiva pública.

Para além do princípio da especialidade encontra-se o princípio da permeabilidade (Pinhal, 2003) que prevê a partilha de atribuições entre níveis de acordo com a lógica da subsidiariedade (na qual os poderes centrais poderiam não intervir em assuntos relacionados com competências partilhadas, ditas concorrentes, a menos que fosse necessário garantir o desenvolvimento equilibrado do país ou que os objectivos das acções pudessem ser melhor realizados ao nível central). Relativamente às “competências”, estas são entendidas como o “conjunto dos poderes conferidos por lei (em sentido material) aos órgãos das pessoas colectivas para a prática de actos tendentes à prossecução das suas atribuições” (idem).

Para além dos elementos fundamentais da organização administrativa, importa definir o sistema de organização administrativa previsto por lei constitucional (Tavares, 2000). Este sistema refere-se aos processos de concentração/ desconcentração e centralização/ descentralização. Um sistema concentrado é aquele em que os poderes ou a competência estão situados no órgão máximo da hierarquia, limitando-se os órgãos subalternos a informar e executar. O oposto aplica-se a um sistema desconcentrado, no qual os poderes ou competências estão repartidos pelos vários órgãos da pessoa colectiva (por exemplo, o caso da existências das Direcções Regionais de Educação como órgãos desconcentrados do Ministério de Educação). Um sistema centralizado é aquele em que a satisfação de todas as necessidades colectivas (de âmbito nacional, regional ou local) está a cargo de uma só pessoa colectiva pública, em princípio o Estado. Por outro lado, um sistema

descentralizado é aquele em que além do Estado, existem outras pessoas colectivas a quem a lei comete a satisfação das necessidades públicas.

A Constituição da República Portuguesa, enquanto matriz estruturante dos princípios organizativos do Estado Português, contém um conjunto de orientações de carácter descentralizador, nomeadamente os artigos 6º e 267º principalmente o primeiro, ao definir que “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”.

No caso português, e em conformidade com a evolução moderna dos sistemas político-administrativos, o Estado tem tendido a procurar soluções que equilibram as virtualidades da centralização e da descentralização. Neste sentido, Pinhal (2003) considera dois tipos de equilíbrio, tais como:

- a) Sistemas semi-centralizados: “soluções em que o Estado conserva a exclusividade do poder normativo de concepção, e se limita a delegar, nos órgãos regionais e locais, um conjunto de competências executivas, a exercer livremente por eleitos locais, embora sujeitos a orientações gerais e ao controlo do poder central”.
- b) Sistemas semi-descentralizados: “soluções em que os órgãos das autarquias regionais e locais são dotados de competências normativas e executivas substanciais, capazes de propiciarem a construção de verdadeiras políticas locais, embora no respeito por objectivos e princípios fixados nacionalmente e com obediência ao interesse nacional e ao controlo do Estado”.

De acordo com Pinhal (2003) parece existir uma tendência para uma semi-descentralização no âmbito das políticas educativas, na medida em que, as competências exclusivas das autarquias não são ainda suficientes para propiciar o desenvolvimento de políticas educativas municipais. Na realidade, as autarquias têm pouco poder normativo, embora a interpretação das orientações das Leis superiores (Constituição da República Portuguesa e Lei de Bases do Sistema Educativo) faça supor que poderiam ter mais. Contudo, a iniciativa das autarquias é livre em tudo aquilo que não esteja explicitamente excluído da lei e aí elas podem definir as regras que entendam desde que não sejam ilegais. Ou seja no campo das suas atribuições e competências têm pouco poder normativo uma vez que quem faz as normas é o Estado mas fora desse campo têm mais poder.

No entanto, para além de toda a configuração determinada pela estrutura legislativa e que induz determinados sentidos de descentralização de certas atribuições e competências, existe, segundo Pinhal (2003:4) “um conjunto de intervenções locais (de escolas e

autarquias) que dão ao sistema um aspecto mais participativo, aparentando uma maior descentralização”, do que aquela que decorre simplesmente das definições legais.

2.2. Evolução do Poder Autárquico em Portugal em matéria de Educação

O Poder Local (Dowbor, 2008) está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização e a participação. Segundo o Conselho Directivo da Associação Nacional de Municípios (2004), o Poder Local enquanto conjugação das questões associadas aos conceitos de poder e local, nasceu, sob o impulso de um forte movimento social, espontâneo e em muitos casos anárquico, de participação cívica e política contra o centralismo e em prol da autonomia local.

Historicamente ligado à Constituição da República Portuguesa em 1976, o Poder Local foi institucionalizado com a formalização do novo regime de democracia como mais um nível de poder político, juridicamente distinto e autónomo dos restantes: o Estado e as Regiões Autónomas. Com vista a combater a tendência centralizadora do Estado e a construir um caminho de equilíbrio na decisão política à luz dos restantes centros de expressão democrática, a construção do Poder Local começa a ser reflectida paralelamente com a constituição do Estado-Providência em Portugal (Conselho Directivo da ANMP),

Segundo o Conselho Directivo da ANMP (2004), o Estado Providência está historicamente associado aos regimes de democracia política, em que o Estado tem uma “forte vocação intervencionista no domínio da satisfação dos direitos sociais reconhecidos aos cidadãos; por isso, a sua afirmação não se processou em Portugal na mesma fase histórica em que ocorreu na generalidade dos países do mundo ocidental, mas só três décadas mais tarde, após a instauração do regime democrático em 1974/75”. Esta forma de organização ideológica de território-nação, reportava um modelo de Estado colectivista, no sentido em que detinha o monopólio da representação da colectividade nacional onde a cidadania respeitava exclusivamente a uma “relação que podemos designar de nacionalização da cidadania”. No entanto, diz o relatório do Conselho Directivo da ANMP (2004) que a forte legitimidade das estruturas políticas e a grande confiança dos cidadãos no Estado encadearam a enorme expansão do campo de intervenção e o crescente aumento da despesa pública em relação ao produto interno bruto. Isto levou à necessidade de realizar grandes reformas estruturais da organização administrativa, cuja característica comum se relaciona com a “desintegração do Estado-Providência” (Conselho Directivo da ANMP, 2004), sendo elas: a criação de serviços desconcentrados dos níveis orgânicos e o desenvolvimento de processos concretos de **descentralização municipal a nível territorial**. Mais ainda afirmam os investigadores Mozzicafredo & all (1991) que estas práticas

desconcentradas e processos de descentralização foram incitados pelo alargamento insustentável das funções do Estado-Providência implicado pelo aumento dos gastos relativos aos consumos colectivos, comprometendo o Local com:

- a) Um aumento das transferências financeiras do Orçamento de Estado para as Autarquias, influenciando o crescimento pelo impositivo nacional;
- b) O alargamento das políticas de estímulo e intervenção local com base em obras de infra-estruturas, equipamentos socioculturais e urbanísticos.
- c) O início, a partir de 1979, da política de descentralização de competências.

→ Anos 70 e a Retórica da Democracia

Como referido a propósito das origens do Poder Local, o término da Ditadura em Portugal em Abril de 1974 impulsionou, nos anos imediatamente posteriores, uma forma de agir “intervencionista e imediatista [do Poder Local], a que se aliou uma política de tipo assistencial e descabida de qualquer espécie de planeamento” (Guedes, 2002:16). Contudo, pelo Título VIII da Constituição da República Portuguesa (CRP), as lógicas da acção municipal, para além de serem redefinidas num contexto democrático «pós-25 de Abril» foram, na sua essência, elevadas a um outro nível de actuação no qual se revê os passos para o incremento da importância do Poder Local na lógica da produção e execução de políticas públicas de âmbito local.

O marco desta evolução centra-se no conjunto de artigos que constituem o Título VIII da CRP denominado de “Poder Local”. Os artigos n.º 235 e 236 consagram as Autarquias Locais como “integrantes da organização democrática do Estado” (Oliveira, 1996:354) e definem-nas como pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações locais e que se encontram definidas em três níveis de autarquias locais a que correspondem territórios próprios: as Freguesias, os Municípios e as Regiões Administrativas. De acordo com César de Oliveira (1996), ressalta-se uma implicação deste princípio que impulsionou o conceito de Poder Local em Portugal: a de que as autarquias locais são formas autónomas de administração e não qualquer forma de administração indirecta do Estado, indo assim, contra o que deliberava o Código Administrativo de 1936-1940 que considerava os Presidentes de Câmara como magistrados administrativos representantes do Estado em território Municipal. Neste sentido, a autora Maria da Graça Guedes (2002: 14) reforça esta ideia de corporização do conceito de Autarquia Local ao afirmar que é a Constituição de 76 que “dá às Autarquias Locais a defesa dos interesses das populações, aproximando assim, o poder do local”.

A descentralização transforma a nova actuação dos Municípios e dá forma ao conceito de Autarquia Local em emergência na época. O artigo n.º237 da CRP refere que as atribuições, a organização e as competências dos órgãos das Autarquias Locais devem ser regulados por lei e em harmonia com o princípio da descentralização administrativa. Afim, ainda, de permitir uma transparente concepção da valorização Constitucional das Autarquias, o artigo n.º 238 concede a estes órgãos a capacidade de possuir património e finanças próprios (permitindo às Autarquias, elaborar, aprovar e alterar planos de actividades e orçamentos, e gerir o seu património) e dispor de poderes tributários nos casos e termos previstos na lei.

Assim, a “retórica da democracia” que cognomina esta época está assente na emergência dos discursos e práticas efectivas de reconhecimento político e jurídico das Autarquias Locais enquanto Pessoas Colectivas Territoriais previstas na organização do Estado.

Em síntese, o Poder Local Democrático na Constituição de 76 assenta, (Guedes, 2002):

- Na eleição dos órgãos administrativos por sufrágio universal.
- No alargamento das competências, ou melhor, das atribuições de novas competências.
- Na retracção das tutelas, mantendo as tutelas de legalidade que passaram a ser substituídas por um controlo jurisdicional e inspectivo
- Na ausência de interferência dos governadores civis, que continuam como representantes do governo nos distritos.
- Na passagem de uma concepção municipal difundida como unidades organizacionais do Estado à construção de uma concepção de repúblicas locais que devido à sua autonomia administrativa e meios financeiros podem desenvolver uma política municipal própria, inclusive nos domínios educativos.

→ Anos 80 e o emergir da prática autárquica descentralizada

A prática autárquica, fundamentada pelos anos e documentos anteriormente referidos, foi ganhando forma a partir dos vários incentivos nacionais e internacionais que, para além de conceptualizarem a actuação destes «governos locais», constroem as linhas e os caminhos a trilhar.

Refiro-me ao exercício de autonomia e descentralização pelas Autarquias Locais previstas pelo n.º1 do artigo 6º da CRP que se fez sentir pelos seguintes factores (Guedes, 2002:16):

- A aprovação de diplomas pré-Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 (LBSE);
- A formulação da Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 e posterior regulamentação;
- O surgimento das Associações de Municípios;
- A geminação entre municípios;
- Abertura à Europa e adesão à Carta Europeia da Autonomia Local;

A publicação legal de diplomas até à aprovação da LBSE marcou passos concretos em matéria de descentralização de competências para as Autarquias Locais.

O Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, que estabelece o regime de delimitação e da coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos (n.º 1 do artigo 1º), remete para os municípios a realização de investimentos públicos no domínio da educação, nomeadamente, no que concerne aos “Centros de educação pré-escolar”, “Escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico”, “Residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis de ensino básico”, “Transportes escolares”, “Outras actividades complementares da acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da acção social escolar e da ocupação de tempos livres” e aos “Equipamentos para educação de base de adultos” (artigo 8º).

O Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro, regula a responsabilização da administração local pelo processo de organização, funcionamento e financiamento dos transportes escolares, a partir do ano lectivo 1984-85, de acordo com o já previsto na Lei n.º 42/83 de 31 de Dezembro e no Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março (GUEDES, 2002:20).

O Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de Setembro, regula o modo e a forma como os municípios exerceriam a transferência das competências em matéria de acção social escolar, previstos no Decreto-Lei n.º 77/84 de 8 de Março, incidindo em domínios como o da gestão de refeitórios.

→ Anos 90 e a Territorialização das Políticas Educativas

Esta década foi marcada pela reestruturação da Administração Central e Local no âmbito educativo.

No que toca ao poder local, foram marcantes e fundamentais, e no âmbito da Câmara Municipal:

- Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, a Lei Quadro para a transferência de novas responsabilidades para os municípios, nomeadamente o artigo 19º.

Esta Lei vem estabelecer um novo quadro de referência de atribuições e competências para as autarquias locais. Introduce inovações conceptuais e metodológicas no que respeita a competências e respectiva transferência para as autarquias. Guedes (2002:27) assinala a existência de competências universais e não universais (n.º1, artigo 6º). Com esta mudança, as novas atribuições e das novas competências transferidas para os municípios são tendencialmente universais, quando se efectuam em simultâneo e indistintamente para todos os municípios que apresentam condições objectivas para o respectivo exercício, como os transportes escolares. Também se assinala o aparecimento de um novo conceito no âmbito da legislação autárquica, a saber o conceito de contratualização, como forma de resolver a questão entre a administração central e local, relativamente às competências não universais (n.º3, artigo 6º).

Em termos metodológicos, a autora destaca os artigos 2º e 3º no sentido em que está previsto que a administração central e local possam coordenar entre si a intervenção no exercício de competências próprias através de parcerias e, também, a previsão de acompanhamento não só financeiro e patrimonial, mas também de recursos humanos. Para além das disposições legais a nível das competências em matéria de educação que se mantêm, reforça-se a inovação no que diz respeito à intenção de criar os Conselhos Locais de Educação e a Carta Educativa cuja elaboração passou a ser da responsabilidade autárquica. Não obstante, a Lei legitima as orientações provenientes do n.º5 da alínea e), do artigo 8º, do Decreto-lei n.º 77/84, de 8 de Março, no que concerne à responsabilidade municipal na competência nas actividades complementares da acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da acção social escolar e da ocupação de tempos livres. Acrescenta-se ainda a responsabilidade na gestão do pessoal não docente no ensino Pré-Escolar e 1º Ciclo do Ensino Básico, que de resto já havia ser realizado no primeiro caso ao abrigo de protocolos para o efeito, desde 1997.

- Lei n.º 166/99, de 18 de Setembro, a Lei de Competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, nomeadamente no que diz respeito ao artigo n.º 64 respeitante às competências municipais.

Esta lei mantém e reforça as competências, no que respeita às Câmaras Municipais, no âmbito do apoio e comparticipação na acção social escolar e nas actividades complementares de projectos educativos, autorizando a participação no sistema educativo, nas situações previstas legalmente, nas várias situações assinaladas no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, designadamente as situações assinaladas no artigo 6º, designadamente ao nível da participação. Guedes (2002), defende que esta lei “em nada contribuiu para uma

melhor clarificação relativamente à responsabilização dos diferentes níveis da Administração Pública, pois a ausência da regulamentação da Lei deixa quase tudo em aberto”.

Sublinha-se, ainda, o marco dos anos 90 a nível da Educação Pré-Escolar no que diz respeito à Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar, a Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro e o Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de Junho que, juntos, enquadram juridicamente a actuação municipal a nível da expansão da rede bem como no apoio à designada “Componente de Apoio à Família”, enquanto actividade de animação socioeducativa não lectiva e relacionada com as necessidades das famílias.

→ **Quadro actual das competências autárquicas e as suas possibilidades**

Como foi possível analisar, nos últimos anos tem-se assistido a uma progressiva descentralização visível numa crescente transferência de competências do poder central para o poder local, embora grande parte da transferência não tenha sido acompanhada da regulamentação devida de modo a tornar claros os procedimentos e o acompanhamento financeiro devido. A relação dos municípios com a educação tem sido marcada pelo “**gradualismo** na transferência de competências e meios financeiros, pela **divisão de tarefas** entre administração pública central e administração pública local, pela **especialização** da função educativa municipal em domínios “marginais” do sistema educativo e pela **responsabilização política** crescente dos municípios pelo bem comum educativo local” (Martins, 2009:1)

Lemos (2002) refere-se a esta evolução definindo a tendência para o poder central determinar as grandes linhas orientadoras, ficando o poder local e regional a assumir a sua concretização e operacionalização, dentro das suas margens de autonomia.

Em termos de **concepção e planeamento do sistema educativo local**, assinala-se a Carta Educativa, o Conselho Municipal de Educação e ainda a participação das Autarquias nos Conselhos Gerais das Escolas (este último regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio).

A Carta Educativa, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro, é o instrumento de planeamento prospectivo dos “edifícios e equipamentos educativos, e respeita a localização geográfica, bem como das ofertas da educação pré-escolar, ensinos básico e secundário da educação escolar, incluindo as suas modalidades especiais de educação, e da educação extra-escolar” (n.º 1 do artigo 12º). Segundo Pinhal (2003), cabe ao

Município a elaboração e aprovação da Carta Educativa, o que lhe concede a possibilidade de influenciar decisivamente a concepção do sistema educativo local.

O Conselho Municipal de Educação constitui outra oportunidade de intervenção local na definição de políticas educativas. Quando, inicialmente previstos no n.º2 do artigo 19º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, os então designados “Conselhos Locais de Educação”, seria previsto, de acordo com a lei, que estes constituíssem instâncias de “participação, em cooperação com instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projectos de acção social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social”. Pinhal (s/d) esperava que a regulamentação destes Conselhos, os constituiria de sedes de construção das políticas educativas locais e que poderiam constituir um modo particularmente democrático de concretização dos princípios constitucionais da descentralização, subsidiariedade e da autonomia das autarquias locais. No entanto, a composição decretada pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro evidencia que 9 dos 19 elementos previstos poderão estar hierarquicamente dependentes da administração central demonstrando o peso institucional da administração central num órgão que se esperava ser o promotor da autonomia local a nível da decisão política, colocando em causa a possibilidade de emergir um Projecto Educativo Local como resultado do trabalho conjunto das organizações educativas locais. Não obstante, Pinhal (2003) afirma que os Conselhos Municipais de Educação podem constituir um poderoso incentivo à criação de dinâmicas colectivas e de políticas conjuntas que sejam compatíveis com a lógica de funcionamento do território educativo.

Falando agora em termos de **competências locais em matéria de educação**, destaca-se, para além do referido Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho que desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação. É com este último que o Estado, porque já não pode assumir sozinho os custos sociais e políticos de um sistema cada vez mais complexo e deficitário, necessita de “contratualizar com os municípios a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo” (Preambulo do DL 144/2008). Sucintamente, este diploma legal:

- Clarifica o quadro de competências autárquicas em matéria de educação mantendo a grande maioria do trabalho autárquico e introduzindo algumas mudanças.
- Mantém a questão da não universalidade de competências no que diz respeito à Gestão do Pessoal Não Docente das Escolas Básicas e de Educação Pré-

Escolar, as Actividades de Enriquecimento Curricular do 1º ciclo do Ensino Básico; Gestão do Parque Escolar nos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico.

- Desenvolve e define o apoio a nível da Educação Pré-Escolar (que de resto tem sido definida numa panóplia de diplomas legais como a Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro; o Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de Junho; a Portaria n.º 583/97, de 1 de Agosto; e o Despacho Conjunto n.º 300/97, de 4 de Setembro).
- Prevê a contratualização das competências a nível dos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico de acordo com as condições expressas no artigo 12º.

2.3. A Autonomia Local

As Autarquias Locais dispõem, constitucionalmente, de autonomia para exercerem livremente a sua acção nos domínios das suas atribuições. Os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública estão inscritos na Constituição desde a sua aprovação inicial em 1976. Em 1997 foi-lhes acrescentado o princípio da subsidiariedade, que aponta no mesmo sentido.

Como reforço a esta Autonomia Local, o Conselho da Europa aprovou em 1985 um documento que institucionaliza a problemática da acção autárquica e da sua premissa de actuação: a autonomia. Na Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL), que entrou em vigor em Portugal a 1 de Abril de 1991, é definida Autonomia Local como o “direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos” (n.º1 do artigo 3º da CEAL), sendo exercida através de “conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles” (n.º 2 do artigo 3º da CEAL).

Além desta construção nacional e internacional do conceito de autonomia local, importa referir os factores que contribuem para o desígnio da Autonomia Local, são eles: a descentralização e a suficiência dos recursos técnicos e financeiros.

Neste sentido, os números 1 e 2 do artigo n.º 238 da CRP definem, respectivamente, que “as autarquias locais têm património e finanças próprios” e que “o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”.

De acordo com este artigo constitucional, a Lei das Finanças contribuiu decisivamente para concretizar os princípios de autonomia do poder local (Camões, 2005).

Com a Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, ficaram definidas um conjunto de receitas que caberiam directamente aos municípios e estabelecido um valor mínimo a transferir para os municípios do Orçamento Geral de Estado. A actual Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro) prevê que parte do Fundo Social Municipal (FSM) se destine às despesas com educação com funções sociais, sendo definida pelo artigo 24º como “uma transferência financeira do Orçamento do Estado consignada ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na acção social”.

Mas, a insuficiência legislativa que acompanha a morosidade da descentralização de competências em Portugal constitui, neste caso, um factor de bloqueio à Autonomia Local. Contudo os últimos desenvolvimentos da estrutura legislativa, conforme defendi anteriormente, levam a que se equacione a hipótese de que este factor começa a enfraquecer elevando as autarquias a agir em matérias de decisão e produção e não tanto o carácter instrumental que se vivia em anos anteriores.

A Autonomia decretada nem sempre traz benefícios a quem a vai desenvolver. Pelo contrario, é preciso que as Organizações, como as Câmaras Municipais enquanto órgãos das Autarquias Locais, criem alicerces para que possam fundamentar uma intervenção própria e emergida de uma identidade desenvolvida e com fins definidos. Não obstante, as condições financeiras têm de ser ajustadas aos papéis que cada vez mais as Autarquias desempenham nos seus territórios. No cômputo geral, para os municípios idealizarem políticas educativas próprias do seu território são necessários os recursos e obviamente a Autonomia Local, mas é imprescindível a iniciativa para esse sentido. No fundo, uma analogia surge entre os contributos de Barroso (1999; 2003) na investigação sobre a autonomia escolar e os municípios: a autonomia constrói-se.

2.4. Construção do conceito de Poder Local

O termo «Poder» fora inicialmente definido por Max Weber como sendo “a probabilidade de impor a sua vontade numa relação social, contra toda a resistência que possa existir” (Paulos, 2008). De facto, o poder é uma característica, uma propriedade do mundo social que pode ser explicado com base nos conceitos de acção e de estrutura social, que reporta a algo que é adquirido segundo competências e estatutos atribuídos ou adquiridos, logrando a capacidade de tomar ou influenciar as decisões, sobrevivendo num tipo de poder de autoridade ou de influência.

Por outro lado, assumindo-se como sede de produção de políticas públicas de natureza comunitária (Pinhal, 2004), o «Local», limitado a um «espaço» ou território

próprio, tem assumido diversas fases de desenvolvimento ao longo dos anos de prática democrática. Segundo Ruivo (1990: 77 - 78) referindo o investigador Agnew (1987), o conceito de Local terá de ser examinado em todos os conteúdos que o comportam. Neste sentido, o Local refere-se a:

- a) “A um determinado *locus*, a um lugar, a uma localidade que se associa a determinados acontecimentos. O Universo Social desse local constitui o ambiente onde emergem relações sociais, tanto institucionais como informais. Quanto a isto, no entanto, algumas precisões devem ser feitas: em primeiro lugar, que o enfoque da individualidade do local não pode esquecer a interdependência dos locais; e, em segundo, que este local deve ser compreendido enquanto processo em construção-reconstrução e não como um produto físico imóvel em determinado mapa;
- b) O local significa também uma determinada localização, uma posição numa constelação de elementos que se inter-relacionam. Este local é aquele que se posiciona em relação a quadros sociais definidos por processos de âmbito mais vasto. Isto significa, desde logo, que o lugar local que atrás foi referido, é uma ordem que não pode ser compreendida sem a referencia à macro-ordem objectiva que a estrutura e no seio da qual negocia a sua posição em maior ou menor grau
- c) A palavra negociação introduz o terceiro elemento que deve ser atribuído ao conceito local. ”

Interligando todos os factores referidos pelo investigador é possível afirmar que o “Local recebe e processa dados das estruturas mais vastas, os quais, adaptados, vão ser praticados pelos agentes que nele se movimentam e, simultaneamente, recebe, processa e canaliza as práticas e identidades dos agentes locais susceptíveis de reconstruir as estruturas” (RUIVO, 1990: 78). No fundo, o Local é o lugar onde se registam actividades concretas e onde nascem estruturas que são canalizadas (em termos políticos) para sentidos aliados a uma identidade subjectiva territorial não sendo, nesta medida, um produto mas antes um processo em (re)configuração onde a “contratualização das políticas públicas” e os processos de negociação (Ferreira, 2003:73) religitimam as novas formas de intervenção e transformam-se nas formas de gestão do local tendo em conta a diversidade dos actores e das iniciativas bem como a complexidade dos fenómenos envolvidos.

Assim, na perspectiva de Ruivo (2002), o Poder Local deverá, pois, inicialmente consubstanciar, se tal for necessário, o núcleo duro dos actores locais mais intervenientes. Deve ter, sem os asfixiar, um papel de coordenação dos variados grupos existentes no território. Deve organizar-se como dinamizador das várias redes de actividades aí existentes,

construindo assim uma “rede de redes” com vista à concretização de políticas. Um tal papel de coordenação ou de activismo local poderá conduzir a que o poder local se configure como um poder efectiva e socialmente empreendedor em termos políticos, dotado assim de um carácter não passivo.

2.5. A Territorialização das Políticas Educativas

Em Portugal, o conceito de Território Educativo apareceu a primeira vez, segundo Pinhal (2004), nos trabalhos preparatórios da reforma do sistema educativo realizada no final da década de 80, na sequência da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo. O grupo de trabalho constituído para propor a reforma curricular dos ensinos básico e secundário, reforça que a escola deveria assumir-se como “o tempo e o espaço de encontro de uma comunidade – alunos, professores, famílias, interesses sociais, económicos e culturais – organizada e mobilizada para a construção de um projecto de desenvolvimento dos seus recursos humanos, que não pode confinar-se ao tempo e aos espaços escolares mas que deverá alargar-se a outros tempos e espaços, associando a dimensão escolar à dimensão extra-escolar de maneira a identificar e a concretizar respostas educativas próprias.” Mais se assumia que as escolas de uma comunidade deveriam associar-se de maneira a ser formado um território educativo ultrapassando os bloqueios financeiros, de recursos humanos e materiais, trocando experiências e soluções, associando-se em projectos e optimizando a utilização dos meios disponíveis (Pinhal, 2004).

Empregando este importante contributo dos investigadores citados, acerca da amplitude das lógicas escolares à comunidade de escolas do mesmo território no seio da análise sobre o Local, anteriormente induzida neste trabalho, lança-se o repto de que esta reorganização dos sistemas educativos ao nível local deve ser realizada com uma óptica mais ampla das relações locais, que inclua outras organizações na concepção e a realização de políticas educativas. Assim, Pinhal (2004) afirma que “a territorialização deve traduzir-se na existência de políticas educativas de território, que sejam coerentes com os processos de desenvolvimento local, o que implica a participação concertada das autoridades locais, das escolas e de todas as outras organizações locais que agem nos domínios da educação e da formação”.

Afirma ainda, Pinhal (2004), que as medidas de descentralização administrativa pelas quais as autarquias foram chamadas a executar tarefas de natureza operacional e logística do funcionamento do sistema, de acordo com normas e orientações definidas pela administração central, foram fundamentadas no âmbito de processos de territorialização mas nenhuma destas medidas operacionais se traduziu na construção de uma significativa

capacidade de decisão autónoma da administração local. Diferente seria uma territorialização que correspondesse à construção de políticas locais, de concepção e execução autónomas, dentro dos limites da intervenção local que tenham sido definidos por lei. É o caso do desenvolvimento de Projectos Socio-Educativos de Iniciativa Local (Guedes, 2002) e dos Projectos Educativos Locais que, paralelamente com o conceito defendido por Pinhal (2004), são parte integrante para a fundamentação e operacionalização da satisfação dos interesses e necessidades colectivas da comunidade e propiciam a possibilidade de construção de políticas educativas locais, incrementando a “territorialização das políticas educativas”.

Assim, esta ideia de território educativo local reafirma o carácter público e colectivo do sistema de educação e ensino, respeitando, segundo Pinhal (2004), os princípios constitucionais de subsidiariedade, descentralização democrática da administração pública e da autonomia das autarquias locais.

2.6. Políticas Educativas Locais

Entendidas como “não circunscritas à intervenção governamental, [as Políticas Públicas de Educação] antes se constroem pela intervenção dos (diversos) actores que participam na definição e na interpretação das actividades que ocorrem no espaço público da educação e na definição do bem comum em torno do qual aquelas actividades devem ocorrer e ser coordenadas” (Van Zanten, 2000: 25-26, cit. por Carvalho, 2007:37). Neste sentido, as políticas de educação, diz o autor, não podem ser entendidas apenas como medidas ou decisões dos governantes e da administração. Adianta ainda que, devem ser entendidas como espaços comunicacionais e sociais nos quais se exprimem e interagem diferentes modos de relação com o mundo educacional.

Importa salientar que uma política educativa ao nível local, de acordo com Canário (1995), assenta nos seguintes pressupostos:

- a. Tenta dar unidade e sentido estratégico a um mosaico diferenciado de iniciativas e áreas de intervenção. Mais do que construir um projecto, está em causa articular múltiplos projectos e iniciativas;
- b. Constrói novas formas de combinar recursos locais de vária ordem de modo a tirar o maior rendimento possível a partir da sua polivalência e multifuncionalidade;

- c. Favorece a participação concertada de diferentes parceiros sociais e educativos, promovendo e/ ou apoiando a emergência e consolidação de redes e de mobilidade de partenariado

No fundamental, trata-se de tendencialmente “proceder à globalização da acção educativa no quadro de estratégias integradas de desenvolvimento” (Canário: 1995:35).

Não obstante associação dos pressupostos de uma política educativa ao conceito de rede e parceria, as políticas educativas expressam o ambiente ideológico e político dominante, marcado pela descridibilização da provisão estatal de serviços públicos resultante, como de resto já foi argumentado no presente trabalho, das dificuldades do Estado Providência. Perante a crise de legitimidade do Estado, na qual o próprio se mostra incapaz de resolver os problemas acrescidos de um sistema educativo cada vez mais complexo e de maior dimensões (Barroso, 1999), o “Estado procura saídas para a crise geral que o atravessa na localização das políticas, nos reajustamentos, na redistribuição de competências e nos compromissos locais” (Clara, 2007:68). Assim, tal como Bernard Charlot refere (1994, cit. por Cruz, 2007: 68), a territorialização das políticas educativas deve ser entendida como uma “política nacional” num contexto de “crise” de legitimação da acção do Estado. Este, rompendo a lógica de “Educador”, passa agora a delegar poderes na comunidade, reservando-se a um papel de regulação e controlo. No entanto, elas desenvolvem-se em contextos económicos, sociais e políticos muito diversificados, pressupondo a constituição de diferentes culturas políticas.

Neste sentido, a cultura política no domínio educativo de um Local ou Território não consiste num mero objecto passível de ser descrito e quantificado, mas antes “uma estrutura de significações da realidade, um código simbólico que adquire sentido num determinado contexto e fornece identidades aos seus sujeitos” (Ruivo, 1990: 79-80). Estas questões lançam importantes contributos para a presente investigação no sentido em que, o objecto de estudo remeter-se-á ao estudo de Políticas Educativas Locais concretas que se situam num determinado quadro ideológico local (com maior ou menor *diferenciação ideológica* (Silva, 2007) promovido pelas estruturas locais, como sendo as associações, as escolas e os decisores políticos¹ locais, entre outras.

2.7. Contributo para a Análise das Políticas Educativas Locais

¹ “Decisor Político”, definido por Carvalho (2007: 37) como actor social dotado de autoridade em matéria de políticas públicas de educação e que tomam decisões e produzem materiais de carácter legislativo ou normativo no sector educativo.

O estudo do local em educação refere-se ao “estudo das políticas e da acção socioeducativas que têm vindo, ao longo dos últimos anos, a fazer apelo e a sustentar-se em termos de discursos e de práticas, na dimensão local e territorial e na mobilização dos actores locais para a resolução dos problemas que as sociedades enfrentam actualmente” (Ferreira, 2003:69).

Esta condição tem implícita a premissa de Ruivo (1990) segundo a qual a política desdobra-se, afinal, numa multiplicidade de tipos de execução de medidas políticas e de formas de acção política que ora assumem um determinado cariz ora tomam outro figurino.

Propondo uma análise das políticas locais e tendo em conta todas as especificidades, Silva (2007: 11-33) lança uma abordagem que equaciona décadas de estudo da intervenção local. Partindo da característica essencial deste contexto, a saber a centralidade da Câmara Municipal na protagonização das políticas locais, o autor destaca três características do poder local:

- ➡ **O Consensualismo**, que, invocando interesses concelhios e supostamente evidentes e, portanto, imunes à divergência de opinião, tende a despolitizar a acção da Câmara Municipal, apresentando-a como uma espécie de emanção necessária da vontade comunitária.
- ➡ **O Presidencialismo**, que confere um poder reforçado ao Presidente da Câmara na construção e gestão das redes sociais e na definição das finalidades e procedimentos.
- ➡ **A Formulação de Prioridades em Patamares**, constituindo a infra-estruturação do território o primeiro e principal objecto de actuação autárquica.

De forma directa o autor afirma que estas características acentuam a indiferenciação ideológica das políticas no sentido da sua falta de legitimação no que concerne à fundamentação dos seus discursos. Nesta lógica, o autor defende que os discursos políticos locais tendem a ser generalistas ao longo dos anos e registam na sua construção os tópicos da estrutura da doutrinação comunista. Silva (2007: 13), afirma que “a ênfase na democratização, generalização do acesso gratuito a equipamentos, a hipervalorização do associativismo local, a Câmara como protagonista dos processos de criação artística (...) são tópicos em que o PCP foi pioneiro [e a partir dos quais os restantes partidos] se foram moldando”.

Não obstante a despolitização das Políticas Locais, referida por Silva (2007), na lógica da base do discurso político, Ruivo (1990) defende que cada Local tem uma determinada configuração cultural a qual desagua numa determinada cultura política e

prática social dos seus actores mais destacados. É na prática social que se destacam e evidenciam as divergências dos locais e as identidades próprias de cada um, sendo o discurso político local emergente de variáveis semelhantes e necessárias ao desenvolvimento de cada território.

3. Filosofia das Cidades Educadoras

A importância do desenvolvimento humano dos habitantes da cidade para o desenvolvimento desta e para a harmonia social, faz incidir um novo olhar sobre o amplo leque de iniciativas educadoras que nela se desenvolvem.

3.1. As Origens e Intencionalidade da Cidade Educadora

Criada por Edgar Faure (1977), a expressão «Cidade Educativa» tornou-se conhecida a partir do Relatório “Aprender a Ser” publicado pela UNESCO. “Se aprender é acção de toda uma vida, tanto na sua duração como na sua diversidade, assim como de toda uma sociedade, no que concerne quer às suas fontes educativas, quer às sociais e económicas, então é preciso ir ainda mais além na revisão necessária dos sistemas educativos e pensar na criação duma sociedade educativa. Esta é a verdadeira dimensão do desafio educativo do futuro.” (Faure, 1977:34).

Apesar de, no referido relatório, pouco se falar directamente da cidade e se entender esta mais como sociedade, o conceito de cidade engloba os aspectos educacionais e dá conta da complexidade da educação e do seu carácter permanente, da possibilidade de utilização de outros recursos e meios existentes na cidade com fins educativos, da multiplicidade e complementaridade desejável dos estímulos de aprendizagem, do carácter bastante aleatório da educação e da necessidade de alguma ordem e harmonia. (Trilha, 1990 cit. por Almeida, 2008).

O cerne da filosofia da Cidade Educadora enfatiza a relação entre educação e cidade reconhecendo, por um lado, a potencialidade educativa da cidade e, por outro, a escola como um dos seus elementos de educação formal, ao lado de uma pluralidade de instituições, actividades e esforços de carácter formativo intencional ou ocasional.

Esta filosofia originou, em 1990, o 1º Congresso Internacional de Cidades Educadoras, em Barcelona no qual as Cidades reuniram os princípios essenciais ao impulso educador da cidade. A aprovação, em 1990, da Carta das Cidades Educadoras levou à aceitação dos princípios essenciais, sendo aprovada em 2004, catorze anos depois, a mais recente versão do documento original (ANEXO 1), definido que a Cidade Educadora:

- “Tem personalidade própria”.
- “É igualmente uma cidade que se relaciona com o seu meio envolvente, outros centros urbanos do seu território e cidades de outros países”.
- “O seu objectivo permanente será o de aprender, trocar, partilhar e, por consequência, enriquecer a vida dos seus habitantes”.
- “Deve exercer e desenvolver [a função educadora] paralelamente às suas funções tradicionais (económica, social, política de prestação de serviços), tendo em vista a formação, promoção e o desenvolvimento de todos os seus habitantes”.
- “Deve ocupar-se prioritariamente com as crianças e jovens, mas com a vontade decidida de incorporar pessoas de todas as idades, numa formação ao longo da vida”.

Posteriormente, em 1994, este movimento toma uma forma jurídica com a criação da AICE (Associação Internacional das Cidades Educadoras), no âmbito do III Congresso Internacional de Cidades Educadoras, realizado em Bolonha.

3.2. A Cidade Educadora como modelo organizativo da Administração Local

As Autarquias Locais, enquanto entidades essenciais na produção de políticas locais, são determinantes no que toca ao desenvolvimento da Cidade Educadora. Machado (2004) entende a regulação e acção municipal como promotoras da acção educativa. A Cidade Educadora torna-se assim “quadro teórico de referência para a génese das acções orientadas a entender o território como espaço educativo” (Caballo, 2001:14). Este território educativo requer um “projecto educativo comum que deve resultar de uma estratégia global e conjunta em que participem os responsáveis de uma comunidade local, as instituições e as entidades particularmente educativas, para dar prioridade e uso racional aos recursos e relações existentes ou latentes na organização social, económica e cultural de um determinado território” (idem: 30). Este princípio implica a adopção de um Sistema Formativo Integrado (Caballo, 2001) na concretização da Cidade Educadora, no qual são equacionados os diversos agentes territoriais para o efeito.

Concretizando o papel da Administração Local no Sistema, torna-se claro que a sua função irá no sentido de garantir a presença de um sistema formativo no território que não seja só da forma escolar (Caballo, 2001). Faz parte desta ideia, a necessidade de fomentar o associativismo e a combinação de serviços públicos que estimulem a participação bem como o desenvolvimento de acções de natureza educativa e relacional.

A centralidade da questão educativa no exercício das funções da Autarquia Local requer que esta se torne na forma de “Administração Relacional” (Caballo, 2001; Machado, 2004). Este modelo de Administração Relacional aproxima-se dos modelos que possibilitam os serviços de acção comunitária (Caballo, 2001:47) mas afasta-se de uma concepção beneficiante e assistencial da acção do município, de ajuda pontual, a reboque dos pedidos que lhe são apresentados (Machado, 2004:85). Trata-se, no fundo, de constituir uma Administração Local Relacional que se torna mais proactiva ao invés de instituir a reactividade na sua acção política, social e educativa.

A Cidade Educadora constitui-se, assim, como um modelo (Machado 2004) que, se perfila a partir da descentralização político-administrativa e se baseia no quadro legal de competências para os municípios, requer diálogo entre a sociedade civil e estruturas administrativas, pressupõe a cooperação público-privada e a participação dos cidadãos, pretende superar a fragmentação e a duplicação de redes de serviços e a racionalização dos recursos existentes.

3.3. Construção do Conceito de Parceria Local

As parcerias constituem entidades indefinidas do ponto de vista político-social, sendo, por esta razão, caracterizadas pelo seu “*hibridismo matricial*” (Matos, 2004). Esta característica central das parcerias será reconhecida adiante, mas antes, e numa lógica de enquadramento da temática, importa problematizar o conceito de Rede o qual está na base da construção do conceito de Parceria Local.

Tem-se verificado nos últimos anos a coexistência de uma ideologia de modernização administrativa (Barroso, 2002; Ferreira, 2005) e de uma ideologia connexionista (Ferreira, 2005) que acaba por centralizar a linguagem metafórica das redes como norma dominante do ocidente, enraizado nas estruturas actuais das sociedades.

A rede, em termos latos, constitui uma articulação de nós através de determinado número de conexões (Castells, 2002; Dupuy, 1994, cit. por Carrilho, 2008:83). Implicam, assim, uma multiplicidade de conexões e percursos alternativos com o intuito de reforçar o poder de conexão, assegurando, igualmente regras e actores colectivos e/ou individuais.

Seguindo esta metáfora, para Castells (cit. por Ferreira, 2005), as redes constituem já a nova morfologia social das nossas sociedades, considerando mesmo que se pode falar da construção de novas sociedades emergentes ao se constatar uma transformação estrutural nas relações de produção, nas relações de poder e nas relações entre os actores. Esta “penetrabilidade da rede na estrutura social” (Carrilho, 2008) tem como base o novo paradigma da tecnologia de informação, a partir do qual, as redes constituem “estruturas

abertas, capazes de se expandirem de forma ilimitada, integrando novos nós, desde que consigam comunicar dentro da rede, nomeadamente desde que partilhem os mesmos códigos de comunicação (Castells, 2002, cit. por Carrilho, 2008:84)”. O que acontece, como afirma Ferreira (2005:29), é que as “redes simbolizam a ausência de centro e, sendo em grande medida invisíveis e caracterizadas pela leveza e agilidade em oposição ao peso e rigidez das instituições burocráticas e centralizadas (...) gerando a ideia de que pairam no ar sem qualquer possibilidade de intervenção humana”.

Todos os conceitos associados à Rede do ponto de vista da morfologia social das comunidades têm sido integrados nos discursos políticos. Em grande medida, Ferreira (2004:27) afirma que a retórica do “diálogo social”, da “negociação” dos “parceiros sociais”, foi introduzida pela Comissão Europeia, designadamente através do Livro Branco da Política Social Europeia (Comissão Europeia, 1994). Posteriormente o Quadro Comunitário de Apoio III para o período de 2000-2006 (Comissão Europeia, 2000) continua a dar primazia às “acções integradas de base territorial”, convocando expressões como “redes sociais”, “parcerias”, “partenariado”, “acções comunitárias”, “acções de animação sociocultural”, “solidariedades locais” e “redes territoriais de desenvolvimento local”. Mesmo a nível local, estas expressões encontram-se nos dispositivos legais de enquadramento jurídico das Políticas de Autonomia e Gestão Local da Escola, os Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos Locais de Acção Social Escolar.

Neste sentido, Glasman (1999, cit. in, Ferreira, s.d.) sustenta que o “contrato social” configura essencialmente uma “*démarche*”, uma espécie de “pedagogia de acção pública partenarial”, através da qual, o comprometimento assume uma natureza mais de “implicação” do que de “obrigação”. Neste sentido, no âmbito da acção pública, as redes são baseadas, segundo este autor, em procedimentos contratuais que incitam a implicação dos participantes para o cumprimento do compromisso. A nova lógica contratual ou partenarial do trabalho em rede tem sido frequentemente apresentada com base na ideia de renovação da acção pública, isto é, como uma tentativa, por parte dos poderes públicos, de adequarem as políticas às grandes transformações económicas e sociais. De facto, Ferreira (2004) afirma que, o contexto em que o “contrato” emerge como dispositivo de renovação da acção pública é num contexto de complexidade social e de crise de legitimidade do Estado, funcionando, por um lado, sobre o ponto de vista Estatal, como um instrumento de reconfiguração do papel do Estado e de recuperação da sua legitimidade e, por outro, sobre o ponto de vista do poder local, como uma tentativa de resposta à crescente complexidade dos problemas, através da procura de soluções “locais”, em modalidades de trabalho em rede e em parceria.

Analisando o papel social e político das parcerias, Ferreira (2004) define um paradoxo que está associado a estes discursos. Por um lado verifica-se a produção de retóricas de “territorialização” e de “papel mediador” implícitas nas soluções que implicam o trabalho em parceria mas, por outro lado, a Administração Central não deixou de assumir um carácter centralizado e burocrático com funções de centro e de controlo. Desenvolvendo esta contradição, Ferreira (2004) defende que estas práticas inerentes às funções de controlo não são exclusivas da Administração Central; são também reproduzidas, estrutural e culturalmente, pelos actores locais e no espaço local, onde se supunha que podiam exprimir-se o ideal participativo, a acção mediadora e o trabalho em rede e em parceria.

Não obstante, a parceria e os seus co-relacionados termos (partenariado, contrato social, negociação) constitui uma forma de trabalho que possibilita a dinamização das redes de base local (Carrilho, 2008) para os fins pelos quais foram construídas. De outro modo se pode dizer que, de acordo com Carrilho (2008:84) “o conceito de parceria permite aprofundar a abordagem da rede na medida em que, centra a atenção em pressupostos-chave na relação entre actores que têm tradução nas dinâmicas locais subjacentes a determinado projecto ou iniciativa”.

3.3.1. Principais elementos da definição de parceria

Recorrendo ao trabalho de Carrilho (2008) de outros autores, referirei os principais elementos da definição de parceria, segundo autores que o trabalharam.

- 1.º Segundo Georis (1992, cit. por Carrilho, 2008), “a parceria constitui uma forma de mediação que contribui para aproximar a teoria e a empiria. Ou seja, este tipo de processos privilegia, com base na multidimensionalidade, a ligação entre uma perspectiva de conhecimento essencialmente macrossocial e uma abordagem eminentemente prática respeitante à intervenção de actores em contexto específicos. Este autor considera ainda a parceria um processo negocial entre actores com características diversas em torno de projectos comuns”.
- 2.º Segundo Estibil e tal (1994, cit. por Carrilho, 2008), “a parceria é definida como o processo pelo qual dois ou mais agentes de diferentes naturezas. Para estes autores, a relação negocial implica a partilha de riscos e benefícios potenciais, o que significa a adopção do princípio da responsabilidade mútua. Este tipo de processos visa o acordo sobre objectivos concretos em ligação às tarefas desencadeadas, cuja natureza pode diferir do tipo de intervenções levadas a cabo na instituição de origem de cada parceiro. Os resultados não decorrem de uma mera justaposição de tarefas, mas sim da sua articulação”.

- 3.º Para Hiernaux (1997, cit. por Carrilho, 2008), “a parceria é considerada uma relação entre actores em torno da utilização de recursos e/ ou descoberta de interesses comuns articuláveis. Considera-se a existência de interesses comuns um dos elementos-chave cuja articulação é traduzida na utilização conjunta de recursos disponibilizados”.
- 4.º Rodrigues e Stoer (1998, cit. por Carrilho, 2008) “defendem a existência de uma «oscilação dinâmica» entre dois modelos fundamentais de parceria, salientando-se a diversidade espaço-temporal destes processos. Identifica-se um modelo «de cima para baixo» em que existe uma «estruturara orgânica formal em ordem a medidas de política e a sua implementação» e, um modelo de articulação horizontal essencialmente informal, ou seja «um conjunto de interesses e o compromisso de uma variedade de parceiros sobre uma agenda comum e um programa de acção multidimensional». Um processo de parceria, neste sentido, pode integrar elementos mais rígidos ou com menor flexibilidade que corporizam um enquadramento orgânico formal. Este enquadramento, no essencial, acompanha todo o processo e determina a definição de objectivos e a concretização do projecto. A parceria pode igualmente privilegiar a negociação de interesses e a procura de plataformas comuns de actuação por parte dos actores que orientam o processo, tendo em vista intervenções dirigidas às diversas necessidades e potencialidades de um território”
- 5.º Caspar, Farrell and Thirion (1997) defendem que existem três tipos de parcerias:
- i. **Tipo 1:** Parcerias Locais criadas por iniciativa de pessoas, individualmente, muitas vezes «líderes locais» da sociedade civil.
 - ii. **Tipo 2:** Parcerias locais criadas por iniciativa de empresas ou mais genericamente de organismos profissionais (cooperativas, associações de produtores, etc.) as quais reivindicam um lugar privilegiado nas decisões económicas
 - iii. **Tipo 3:** Parcerias locais criadas por iniciativa dos poderes públicos, locais ou não, os quais, em prol do interesse comum.

Assim, estes autores conduzem a sua reflexão discutindo, por um lado, o enquadramento relacional entre actores e, por outro lado, os elementos práticos da intervenção da parceria.

3.3.2. Pressupostos-chave na relação entre actores

A concretização da parceria numa dinâmica conjunta implica a existência de pressupostos-chave na relação entre actores. Carrilho (2008), defende que estes pressupostos implicam a conjugação de quatro elementos fundamentais:

- A natureza dos agentes colectivos (público, privado, solidário, etc.).
- A proximidade geográfica (trabalhando, essencialmente, ao nível do Local).
- A predisposição para negociar no início e ao longo do processo (mantendo a individualidade de cada parceiro).
- A predisposição para agir na base de mudança, a qual poderá gerar alterações organizacionais nos parceiros (por exemplo, alterando regulamentos específicos) associando-se as organizações dos actores à evolução da parceria.

Estes elementos são fundamentais para o ponto de partida dos processos em parceria, na medida em que são eles que definem todo o percurso de maturação proveniente da dinâmica da parceria. Diz ainda Carrilho (2008) que o esclarecimento sobre as razões para a criação da Parceria e as formas de integração das instituições, clarifica a natureza dos parceiros, a sua predisposição para negociar e a delimitação geográfica do processo.

Neste sentido, a parceria local corresponde à constituição duma rede de relações ao nível do território, visando valorizar melhor as potencialidades e enriquecer as acções sectoriais duma reflexão transversal construindo, para a sua concepção e concretização, laços relacionais. Nesta linha de pensamento Carrilho (2008:86) lança o conceito de parceria como decorrente da “ligação entre as duas componentes essenciais: a primeira corresponde aos pressupostos-chave na relação entre actores, enquanto a segunda diz respeito à dinâmica de parceria”. No primeiro caso, diz o autor, “a parceria caracteriza-se como uma interacção negocial, com maior ou menor grau de informalidade, por parte de actores com características diferentes e interesses comuns, o que implica, ao longo do processo, a partilha de riscos e benefícios potenciais e a sinergia entre parceiros com redefinição das respectivas relações”. No segundo caso, a parceria é considerada igualmente como um “processo de negociação e definição de objectivos”, como de resto já foi evidenciado, “mas com implicações nas respectivas tarefas” e na intervenção desenvolvida na dinâmica da parceria que traduzirá a componente anteriormente referida.

3.3.3. Dinâmica de parcerias

A Dinâmica de Parceria corresponde à tradução prática da componente anterior na medida em que, é com base nos pressupostos inerentes à relação entre actores que é possível trabalhar os processos de dinamização dessas relações. Carrilho (2008) afirma que o estudo das formas de articulação e participação das instituições que, no fundo, constituem esta fase da Dinâmica da Parceria, complementa o conhecimento sobre os pressupostos da relação entre os actores e permite analisar o grau de maturação das Parcerias. Nas situações de Parceria, os actores estabelecem relações com intenção explícita de intervirem de acordo com determinados objectivos e fins. Neste sentido, Carrilho (2008) defende que a dinamização da relação entre actores faz-se com base nos seguintes níveis:

- Na clarificação e definição de objectivos de cada instituição parceira.
- No desenvolvimento de diagnóstico que é assumido como o principal impulsionador da dinâmica da parceria, no sentido em que, permite a análise complexa da realidade e a correspondente identificação das limitações, necessidades e pontencialidades.
- Na definição e concretização de tarefas que possibilitam o alcance dos objectivos com base na disponibilização e partilha de recursos humanos, financeiros e materiais
- Na definição e concretização da avaliação de resultados e processos, construindo um modelo de avaliação adequado e negociado por todos os actores.

Assim, Carrilho (2008) lança uma definição de Parceria, como sendo o “processo através do qual dois ou mais actores se relacionam com base nos pressupostos-chave que têm tradução na dinâmica subjacente”. Carrilho (2008) defende ainda que a Parceria facilita a articulação entre actores quando apoiada por um enquadramento organizativo, mesmo sendo temporário, para a combinação de recursos com vista ao alcance de objectivos por via do desenvolvimento de determinadas tarefas e respectiva avaliação. Este processo implica a existência de um protocolo ou mesmo contrato entre Parceiros com a explicitação, mais ou menos formal, de deveres e direitos das instituições e uma perspectiva temporal de médio prazo

SEGUNDA PARTE: ALMADA, CIDADE EDUCADORA

1. Caracterização do Território: o Concelho de Almada

“Almada cresce, ganha identidade própria, qualifica-se, trilha a sua própria História” (sitio da CMA)

O concelho de Almada situa-se na margem esquerda do Rio Tejo, de frente para Lisboa, a Noroeste da Península de Setúbal, fazendo fronteira com o concelho do Seixal a Este e com o concelho de Sesimbra a Sul. Fazendo parte do Distrito de Setúbal, integra ainda a Área Metropolitana de Lisboa.

Insere-se territorialmente nas dinâmicas de crescimento urbano da principal região urbana do país, estando historicamente associado ao processo de desenvolvimento da Metrópole de Lisboa (Diagnóstico Social de Almada, 2002). Numa visão de Lisboa como cidade-metrópole de duas margens, sobretudo a partir de meados dos anos sessenta do século vinte, Almada constitui o primeiro concelho de continuidade da expansão da capital do país na margem sul do rio Tejo.

Segue uma caracterização/ análise de Almada tendo em conta alguns indicadores que identificam o Concelho

1.1. Caracterização Demográfica

Com uma população de 166 103 habitantes (INE, I.P., Portugal, 2009, Anuário Estatístico da Região Lisboa 2008), o Concelho de Almada abrange onze Freguesias: Almada, Cacilhas, Charneca da Caparica, Costa da Caparica, Cova da Piedade, Feijó, Laranjeiro, Monte da Caparica, Pragal, Sobreda e Trafaria.

Segundo o Anuário Estatístico da Região de Lisboa 2008 (INE, I.P. Portugal, 2009), o Concelho de Almada tem sofrido um aumento na densidade populacional, registando o desvio de 2 177 (hab/m²) em 1997 para 2 364,8 (hab/ m²) em 2007. O Concelho os seguintes dados populacionais em 31/12/2008: 15,7% da população tem entre 0 a 14 anos; 9,8 % da população tem entre 15 a 24 anos; 56,1% da população tem entre 25 a 64 anos; 18,4% da população tem entre 65 e mais anos.

1.2. Caracterização económica-social

Segundo os dados do Anuário Estatístico da Região de Lisboa 2008 (INE, I.P., Portugal, 2009), que se encontra no ANEXO 2 (pág. 113, 114 e 117), Almada é um Concelho predominantemente terciário (78,6% da população activa), onde o comércio e os serviços públicos são os maiores empregadores. O Sector Primário ocupa apenas 0,1% e o Sector Secundário 21,3%. Para além desta distribuição, a população do Concelho de Almada tem um nível de rendimento médio mensal de 928,17€, o que representa um valor inferior ao dobro do Salário Mínimo Nacional.

Relativizando os trabalhadores por conta de outrem, o mesmo estudo indica que a distribuição segundo o nível de habilitações enfatiza a população empregada sem formação superior, estabelecendo-se do seguinte modo: Inferior ao 1º Ciclo – 1,13%; 1º Ciclo do Ensino Básico – 17,9%; 2º Ciclo do Ensino Básico – 15,5%; 3º Ciclo do Ensino Básico – 24,9%; Ensino Secundário – 25,9%; Bacharelato – 2,9%; Licenciatura – 10,9%; Mestrado – 0,8%; e Doutoramento – 0,07%.

1.3. Caracterização Cultural

No que concerne aos indicadores culturais, o Concelho de Almada apresenta um posição destacada no conjunto dos municípios portugueses.

Analizando o acesso à Cultura, verifica-se que Almada apresenta um valor médio de bilhetes para Espectáculos ao Vivo de 5,2 €, sendo que a média nacional apresenta o valor médio de 16,3€

Tabela Nº 1 – Indicadores do Acesso à Cultura²

II.3.1	Cinema		Espectáculos ao vivo		Publicações periódicas
	Espectadores por habitante	Taxa de ocupação	Espectadores por habitante	Valor médio dos bilhetes vendidos	Proporção de exemplares distribuídos gratuitamente
	N.º	%	N.º	Euros	%
Portugal	1,5	12,5	1,0	16,3	53,3
Continente	1,5	12,6	1,0	16,5	53,5
Lisboa	3,6	13,2	1,5	20,7	59,9
Península de Setúbal	2,1	10,1	0,5	8,6	82,4
Alcochete	x	x	...	...	...
Almada	x	x	0,5	5,2	62,2
Barreiro	x	x	...	...	26,2
Molte	x	x	...	...	...
Montijo	x	x	...	...	//
Palmela	x	x	0,7	5,7	100,0
Seixal	x	x	...	...	84,0
Sesimbra	x	x	...	...	90,9
Setúbal	x	x	1,3	11,6	68,9

Relativamente a outros equipamentos culturais como sendo os Museus, Jardins Zoológicos, Jardins Botânicos, Aquários, Galerias de Arte e outros, o Concelho de Almada

² In NE, I.P., Portugal, 2009, Anuário Estatístico da Região Lisboa 2008, pp.83

representa 31,03% da totalidade de Equipamentos da Península de Setúbal e 0,8% face a todo país. Para além de este dado verificar a grande oferta a nível de equipamentos disponíveis em Almada, o número de obras expostas em galeria corresponde a 34,9% da totalidade de obras na Península de Setúbal. É possível verificar este facto no quadro seguinte.

Tabela Nº 2 – Indicadores de Equipamentos de Cultura³

	Museus, jardins zoológicos, botânicos e aquários				Galerias de arte e outros espaços			
	Número	Objectos	Visitantes		Número	Exposições realizadas	Obras expostas	Visitantes
			Total	dos quais Visitantes escolares				
Unidade: N.º								
Portugal	321	23 620 600	11 647 913	2 376 368	840	6 859	304 850	8 048 858
Continente	293	23 240 779	10 835 758	2 325 575	796	6 532	292 324	7 848 075
Lisboa	78	16 708 154	5 982 220	963 369	245	1 777	64 613	3 201 323
Grande Lisboa	67	14 589 977	5 854 602	922 869	227	1 605	58 218	3 093 439
Amadora	3	...	...	...	3	25	876	8 369
Cascais	4	89 070	85 583	18 459	12	91	2 746	109 408
Lisboa	43	13 805 943	4 191 980	686 200	185	1 279	47 132	2 460 332
Loures	0	0	0	0	3	14	457	2 419
Mafra	3	328 985	220 097	61 698	5	41	1 430	197 468
Odivelas	0	0	0	0	5	75	1 619	14 743
Oeiras	2	...	...	...	4	34	1 849	22 161
Sintra	9	186 883	1 228 740	96 294	5	26	1 064	264 465
Vila Franca de Xira	3	120 966	55 565	35 667	5	20	1 045	14 074
Península de Setúbal	11	2 118 177	127 618	40 500	18	172	6 395	107 884
Alcochete	1	...	...	...	0	0	0	...
Almada	3	231 541	11 111	5 908	6	43	2 234	22 254
Barreiro	1	...	...	...	0	0	0	...
Moita	0	0	0	0	1	...	...	...
Montijo	0	0	0	0	1	...	...	...
Palmela	1	...	...	...	2	...	...	...
Seixal	1	...	...	...	2	...	...	...
Sesimbra	1	...	...	...	2	...	...	...
Setúbal	3	1 416 116	43 853	20 982	4	31	1 055	25 379

Outro dado interessante expresso na tabela revela que, dos 11 111 visitantes dos equipamentos culturais, 5 908 são visitantes escolares, representando um rácio de 1,9, correspondendo a mais de metade dos visitantes (53,2%). Comparando com a península de Setúbal, os visitantes escolares dos equipamentos culturais correspondem a quase 15% da totalidade do mesmo público. Estes dados demonstram a estreita relação entre os equipamentos culturais disponíveis no concelho e as escolas. Esta análise corrobora-se quando comparamos Almada com cidades como Vila Franca de Xira e Mafra que, com os mesmos números de equipamentos, verifica-se que estes apresentam valores como 31,7% e 28,2%, respectivamente, nos mesmos indicadores.

A par da análise anterior, é possível verificar que o Concelho de Almada, em 2008, apresentava 19,2% de despesa nos domínios da cultura e desporto em relação ao total das

³ In NE, I.P., Portugal, 2009, Anuário Estatístico da Região Lisboa 2008, pp.88

despesas autárquicas, representando cerca do dobro da despesa média a nível nacional pelas restantes autarquias, que fica nos 10,8%. Verificando o tipo de variáveis presentes na tabela seguinte percebe-se que 62,4% da despesa da Câmara Municipal de Almada em actividades culturais e de desporto corresponde às despesas de capital, enfatizando assim o esforço de investimento neste domínio.

Tabela Nº 3 – Despesa da Cultura⁴

	Museus, jardins zoológicos, botânicos e aquários		Despesas das câmaras municipais em actividades culturais e de desporto por habitante			Despesa em cultura e desporto no total de despesas
	Visitantes por museu	Proporção de visitantes escolares	Total	Correntes	Capital	
	N.º	%	Euros			%
Portugal	36 286	20,4	81,3	51,4	29,9	10,8
Continente	36 982	21,5	81,4	51,9	29,5	10,9
Lisboa	76 695	16,1	54,0	41,8	12,3	8,3
Península de Setúbal	11 602	31,7	65,6	48,3	17,3	10,8
Alcochete	---	---	72,8	51,4	21,4	6,2
Almada	3 704	53,2	98,7	37,1	61,6	19,2
Barreiro	---	---	42,6	33,8	8,8	7,8
Moita	//	//	35,1	35,1	0,0	9,2
Montijo	//	//	137,5	112,3	25,2	18,0
Palmela	---	---	82,0	75,8	6,2	11,1
Seixal	---	---	42,6	42,4	0,2	8,0
Sesimbra	---	---	92,5	76,1	16,4	10,3
Setúbal	14 618	47,8	41,4	41,0	0,3	6,1

Deste modo, Almada assume-se efectivamente como um centro de produção cultural, verificado pelo acesso aos equipamentos bem como pelo investimento autárquico nesse âmbito.

1.4. Caracterização Educacional

O Concelho de Almada, segundo os dados do Anuário Estatístico da Região de Lisboa 2008 (INE, I.P., Portugal, 2009), que se encontra no ANEXO 2 (pág. 66, 67, 71 e 72) apresenta uma **taxa de pré-escolarização** de 68,9%. No entanto, e dada a proximidade com o Concelho do Seixal, que apresenta para o mesmo indicador o valor de 46,0%, regista-se uma diferença de, aproximadamente, 23%. Relacionando com a média nacional (79,8%), Almada regista um valor inferior em 9,9% na taxa de pré-escolarização. Comparando com a cidade de Lisboa, que regista o valor de 113,8%, verifica-se uma diferença de -44,9 %. Uma razão para esta diferença reside na oferta de Educação Pré-Escolar existente no Concelho de Lisboa e, por sua vez, na procura por parte das famílias.

Relativamente ao número de alunos matriculados de acordo com nível de ensino e a modalidade de ensino, verifica-se que dos 6 311 alunos do 3º Ciclo do Ensino Básico, 36 estão no Ensino Recorrente correspondendo a 0,09% dos alunos deste nível. No entanto, no

⁴ In NE, I.P., Portugal, 2009, Anuário Estatístico da Região Lisboa 2008, pp.84

Ensino Secundário com um total de 6 489 alunos matriculados, 1014 estão no Ensino Recorrente, correspondendo a cerca de 16 % dos alunos neste nível de ensino, sendo este valor praticamente idêntico se comparado com o Concelho do Seixal e ligeiramente superior em relação aos 13,9 % da média nacional.

Em termos de equipamentos, o Concelho de Almada tem, segundo o Site da Câmara Municipal:

- ➡ 7 Escolas Superiores, designadamente a Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT) da Universidade Nova de Lisboa; Instituto Piaget (inclui a Escola Superior de Educação - ESE - e o Instituto de Estudos Interculturais e Transdisciplinares - ISEIT), Escola Superior de Saúde Egas Moniz (ESSEM), Instituto Superior de Ciências da Saúde Egas Moniz (ISCSEM), Escola Naval e Escola Superior de Tecnologias Navais.
- ➡ 130 Escolas (61 da rede pública e 69 da rede privada), das quais, 3 Jardins de Infância, 21 EB1/JI, 17 EB1, 2 EBI/JI, 2 EBI, 6 EB/23, 2 ES/23 e 8 Escolas Secundárias.
- ➡ 2 Escolas Profissionais.
- ➡ 14 Centros educativos para diversos fins.

No que toca ao ensino, é visível o crescimento a nível da estruturação do Concelho, com as constantes inaugurações a nível da ampliação ou reestruturação do Parque Escolar, sendo que, por exemplo, a abertura do ano 2009/2010 assistiu a 10 novas inaugurações. No entanto, toda esta mudança a que se tem assistido, é fruto dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do diagnóstico do Parque Escolar com a Carta Educativa que tem estabelecido como prioritária toda esta intervenção (sitio de Almada Cidade Educadora).

2. Caracterização da Instituição: a Câmara Municipal de Almada

2.1. A História de Almada e os seus Tradicionalismos

Almada Industrializada e Associativista - Século XIX a 1973⁵

O concelho de Almada, desde a segunda metade do Século VII, adquire nova fisionomia, por intermédio do forte movimento associativo e no processo da industrialização, em especial na fiação e tecelagem, nos estaleiros navais, na moagem, na cortiça.

É nesta época que surgem as Sociedades de Cultura e Recreio, com uma forte componente popular e claramente influenciadas pelas correntes liberais existentes à data,

⁵ Retirado e adaptado do Site da Câmara Municipal de Almada

desenvolvendo activamente a vida sociocultural a partir da década de 1940. Dentro deste movimento surgiram outras associações populares ligadas à cultura e ao recreio, ao mutualismo, ao cooperativismo e aos interesses dos trabalhadores.

Desde o fim dos anos quarenta até ao início dos anos setenta, o concelho de Almada assistiu a um grande fluxo migratório largamente responsável pela explosão demográfica registada, à procura de habitação e emprego determinando a descaracterização e o crescimento da mancha urbana que se alastrou. Até 1973, acentuou-se, em parte, o sector terciário, facto que começou a afectar questões em áreas tão diversas como os transportes, o urbanismo ou a forma de convívio social.

Almada Desenvolvida - Década de 90⁶

Nos anos 90 o concelho de Almada tem um enorme impulso no desenvolvimento das estruturas viárias, dos equipamentos escolares, da rede municipal de equipamentos desportivos, culturais, sociais e juvenis, na criação de habitação social, de parques e de zonas verdes – é a Década do Desenvolvimento Integrado. É a década da construção e entrada em funcionamento da Rede Municipal de Infra-estruturas Desportivas e da Rede Municipal de Equipamentos Culturais e inicia-se o processo do Museu da Cidade e do novo Teatro Municipal. O Núcleo Histórico de Almada Velha é recuperado, sendo criados novos centros de interesse turístico, cultural, social e empresarial: recuperação do Jardim do Castelo, construção do elevador da Boca do Vento, do Jardim do Rio e do Jardim Botânico.

É aprovado o Plano Director Municipal, são criadas as Agências de Desenvolvimento Local, a Casa Municipal do Ambiente com o Plano Municipal de Ambiente, o Madan Parque - Parque de Ciência e Tecnologia

O Ensino Superior afirma-se com a expansão da Faculdade de Ciências e Tecnologia, do Instituto Piaget e a entrada em funcionamento do Instituto Superior de Ciências da Saúde e da Escola Egas Moniz.

Os anos 90 correspondem a uma acelerada transformação em todos os campos da vida local, individual e colectiva.

2.2. A Câmara enquanto Organização

O Município de Almada é uma Pessoa Colectiva da Administração Pública Autónoma de Base Territorial. Não obstante, as autarquias são Estruturas Organizacionais, com todas as suas características, sistemas, complexidade e identidade que a tornam única.

⁶ Retirado e adaptado do Site da Câmara Municipal de Almada

Entende-se por estrutura, toda a construção de que algo precisa para existir enquanto si mesmo. Quando se fala em estrutura poder-se-á inevitavelmente relacionar com tudo aquilo que é visto como uma construção, isto é, o corpo humano é um exemplo de uma entidade construída em que a sua vida reside na base da sua estrutura, sendo que esta faz “referência (...) às relações que se estabelecem entre as partes de um todo” (Hatch, 1997. cit. por Portela Pruaño. 2003). A estrutura organizacional refere-se às relações formais tal como são desenhadas num organograma, mas também às obrigações dos membros da organização, tal como estão especificadas na definição de funções e manuais de procedimentos, compreendendo tanto os meios formais como os semiformais, para dividir e coordenar o trabalho, de maneira a criar padrões estáveis de comportamento (Bilhim, 2006).

A estrutura das organizações afasta-se assim, da simples ideia de que estrutura é aquilo que permite funcionar, estabelecendo relações entre si, na entidade que suporta. Estudar a estrutura das organizações é partir para um campo complexo onde se começa a singularizar e particularizar o conceito de estrutura organizacional, visto que, para Portela Pruaño (2003), dever-se-á contar com os elementos físicos da organização (os espaços, tempos, instalações, material, etc.) mas também, com os elementos sociais (pessoas, cargos e unidades de grupos), sendo que, para o autor, o que particulariza ainda mais a estrutura de uma organização é o tipo de relações que se estabelecem entre estes elementos descritos.

A estrutura organizacional pode então ser sistematizada atendendo às suas diferentes dimensões. De acordo com Bilhim (2006), a estrutura organizacional permite considerar três características fundamentais: **a formalização**, que se constitui através das regras e os procedimentos que as organizações têm para orientar o comportamento dos membros, e pelas suas normas escritas; **a complexidade**, que inclui os múltiplos graus de especialização (a divisão de trabalho, os níveis hierárquicos, etc.); e por último, **a centralização**, que aponta o lugar onde está localizado o poder de decisão. Poder-se-á, então, distinguir dois grandes tipos de formas organizativas de acordo as características de formalização, complexidade e centralização:

Tabela N.º 4 – Tipos de Organizações

Organização Mecanicista:	Organização Orgânica
<ul style="list-style-type: none"> ➡ Alto nível de complexidade ➡ Alto nível de formalização ➡ Alto grau de centralização 	<ul style="list-style-type: none"> ➡ Baixo nível de complexidade. ➡ Baixo nível de formalização ➡ Descentralização

Analisando a Câmara Municipal de Almada nos dispostos legais que a regem, tal como o Aviso n.º 1129-A/2005 (2ª Serie) – A.P., e o seu Organograma (ANEXO 3), sistematiza-se que se constitui como Organização Mecanicista uma vez que as tarefas são altamente especializadas e divididas ao longo da estrutura organizacional, as regras e procedimentos estão cuidadosamente definidos e onde a tomada de decisão está

liminarmente associada aos níveis hierárquicos superiores, respondendo ainda a um processo decisional pelo topo, no que concerne aos assuntos levados a aprovação de Reunião de Câmara.

2.2.1. A Divisão de Educação

A história da organização da Divisão de Educação remonta o ano de 2005 com o Aviso N.º 1129-A/2005(2ª Série) – A.P., segundo o qual foi aprovado a alteração da macroestrutura organizacional dos serviços municipais. Tornou-se público a aprovação da criação de diversas Direcções Municipais, tais como a Direcção Municipal de Desenvolvimento Social (DMDS) e, integrado nesta Direcção, criou-se o Departamento de Educação e Juventude (DEJ) no qual está incluída a Divisão de Educação (DE), Divisão da Juventude (DJ) e Divisão de Equipamentos e Recursos Educativos (DERE), substituindo o Departamento de Acção Sociocultural.

Ao Departamento de Educação e Juventude cabe, segundo o Aviso, “assegurar o desenvolvimento das actividades educativas e da juventude, bem como exercer as atribuições que decorrem da legislação em vigor, nomeadamente as competências municipais na área da educação” e ainda “assegurar a coordenação do plano educativo do concelho de Almada «Almada cidade educadora» cometido à respectiva direcção, que o promove enquanto processo de âmbito municipal.

À Divisão de Educação compete “assegurar as actividades ligadas ao sistema educativo, nomeadamente na área da acção social escolar, da animação sócio-educativa e do apoio a projectos sócio-educacionais”, bem como, uma serie de competências no seu cômputo geral, constituem a citada.

O término do mandato 2005-2009 e o início do mandato 2009-2013, levantou uma nova linha para a intervenção autárquica associada ao conceito de “Almada +” e, neste sentido, foram definidas as seguintes actividades para a DE:

- Prosseguir o programa municipal de acção social escolar.
- Manter um sistema de transportes escolares abrangendo todo o Concelho e o funcionamento de um transporte adaptado para alunos com problemas de mobilidade,
- Desenvolver o Plano de Acção Cultural.
- Dinamizar e assegurar programas de apoio às famílias na educação pré-escolar, e de enriquecimento curricular no 1º ciclo, promovendo o tempo escolar prolongado.
- Garantir o funcionamento regular do Conselho Municipal de Educação, e promover a criação do Observatório Local de Educação.

- ➡ Consolidar “Almada Cidade Educadora” como Concelho de amplas e diversificadas ofertas educativas, formais, informais e de segunda oportunidade, promotora de uma cultura de escolaridade prolongada e qualificante.
- ➡ Incentivar a criação e a produção artística e cultural dos jovens e dos grupos juvenis, em articulação com entidades educativas, associativas ou empresariais.
- ➡ Incentivar a acção juvenil orientada para a excelência no campo da Educação, Cultura, Desporto, Solidariedade, distinguindo e promovendo competências designadamente através da promoção do concurso “Jovens Talentos”.

Entre Outubro de 2009 e Junho de 2010, a Divisão tinha como corpo profissional oito elementos: a Chefe de Divisão, duas Técnicas Superiores, duas Assistentes Técnicas, duas Assistente Administrativa e uma Estagiária de Técnica Superior de Educação. Constituía uma equipa responsável por todas as actividades da Divisão bem como pelas actividades que devido à sua natureza, era necessário representação da Divisão de Educação, nomeadamente, a presença em Grupos Concelhios como o da Toxicodependência.

No que concerne à coordenação do trabalho e de equipas, Mintzberg (1999:21) lança cinco mecanismos:

- ➡ Ajustamento mútuo – realiza a coordenação do trabalho pelo simples processo de comunicação informal.
- ➡ Supervisão directa – quando um indivíduo é responsável pelo trabalho dos outros, transmitindo as tarefas e controlando as acções.
- ➡ Estandardização dos processos de trabalho – quando o conteúdo do trabalho é especificado ou programado.
- ➡ Estandardização dos resultados – quando se define à priori os resultados finais.
- ➡ Estandardização das qualificações dos trabalhadores – quando se define a Formação de quem realizará os trabalhos.

Do ponto de vista da Divisão de Educação, constituída pela Equipa e Chefia directa, não há um único processo de coordenação. Como afirma Mintzberg (1999:25) “à medida que o trabalho de organização se torna complicado, os meios preferidos de coordenação parecem deslocar-se para a supervisão directa e, em seguida, até à estandardização dos processos de trabalho”.

No entanto, a supervisão directa é formalmente forte no sentido em que há uma chefia directa de uma equipa, com competências definidas tanto para si como para a sua equipa. No entanto, a responsabilidade é limitada, uma vez que alguns elementos da Equipa, as Técnicas Superiores, têm alguma margem de autonomia no sentido do argumento técnico

face a qualquer actividade e tendo ainda competências e obrigações de o expor, dada a natureza do seu trabalho.

Toda a standardização é realizada, mas não a este nível directo. Seja a nível dos processos (a partir dos procedimentos administrativos da função pública) ou dos resultados (definidos anualmente) ou da qualificação da equipa, não é algo definido apenas pela Chefia directa da equipa. Todo este processo da standardização é realizado de forma muito fechada e por todas as Chefias que coordenam a Equipa da Divisão de Educação, designadamente a Directora de Departamento, o Director Municipal, o Vereador e a Presidente da Câmara.

Assim, torna-se inteligível a consideração de Mintzberg (1999:26) ao afirmar que “uma organização vai favorecer um dos mecanismos de coordenação sobre os outros quatro, e que, de certo modo, estes mecanismos de coordenação são insubstituíveis uns pelos outros”, ou seja, dada a situação e a complexidade das tarefas da Divisão, a coordenação far-se-á a partir da standardização de procedimentos definida *a priori* e da supervisão directa. A Divisão é uma organização viva e integrada num macro-sistema altamente complexo e burocrático no qual, muitas vezes, o número de chefias suplanta o número de técnicos operacionais, multiplicando os processos para qualquer decisão autárquica.

2.3. As Finanças Locais

Encontra-se definido Constitucionalmente, a partir do artigo 238º, que as Autarquias locais têm património e finanças próprias e cuja gestão compete aos respectivos órgãos. De acordo com o n.º 2 do artigo 3º da Lei das Finanças Locais, “a autonomia financeira dos municípios e das freguesias assenta, designadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:

- Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais;
- Elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas;
- Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam cometidos;
- Arrecadar e dispor de receitas que por lei lhes forem destinadas;
- Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;
- Gerir o seu próprio património, bem como aquele que lhes for afecto.”

No caso da Câmara Municipal de Almada, o Orçamento para 2010 é definido conforme as linhas estratégicas e de orientação bem como a sua operacionalização em actividades por Direcção Municipal, Departamentos e respectivas Divisões.

Segundo as Opções do Plano e Orçamento para 2010 (ANEXO 5) o “Orçamento Municipal assegura um continuado investimento no desenvolvimento económico e social do Concelho e na melhoria contínua das condições de vida das suas populações, e está

suportado numa continuada gestão de rigor”⁷. Refere ainda o documento que auma conjuntura económica em depressão, o Município de Almada assenta o seu Orçamento numa situação financeira estável que advém de uma rigorosa gestão e controlo dos encargos fixos de funcionamento, propondo-se continuar o esforço de investimento na construção e lançamento de novas obras que permitam um efeito de alavanca na actividade económica do Concelho.

Analisando o ano de 2010 com o Mapa das Grandes Opções do Plano, o Plano de Actividades Municipais e o Plano Plurianual de Investimentos (ANEXO 5, Pags. 43, 52 e 56) e o ano 2009 com o Plano de Actividades Municipais e o Plano Plurianual de Investimentos (ANEXO 4 págs. 169, 170 e 171), verifica-se a seguinte análise:

Tabela N.º 5 - Análise Comparativa das Finanças Locais 2009 e 2010

	Construção, Conservação e Manutenção de Edifícios Escolares	Acção Social Escolar	Total de Despesas de Educação	Total do Orçamento Municipal	
2009	13.237.649,23 €	2.220.726,41 €	13.458.375,64 €	111.897.298,00 €	12,03%
2010	4.761.131,61 €	2.456.814,84 €	7.217.946,45 €	92.885.983,00 €	7,77%
Diferença	- 8.476.517,62 €	+ 236.088,43 €	- 6.240.429,19 €	-19.011.315,00 €	- 4,27%

Nesta análise comparativa consta as rubricas directamente relacionadas com a despesa em Educação, nomeadamente na Construção, Conservação e Manutenção de Edifícios Escolares e a Acção Social Escolar (que inclui em ambos os anos as despesas com o Apoio Alimentar, Alargamento de Horário do Pré-Escolar, as Actividades de Enriquecimento Curricular e Transporte Escolar) perfaz um total diferente do ano 2009 para o ano 2010.

Em termos gerais e do ano 2009 para 2010, a Autarquia verifica uma diminuição do orçamento em 19.885.983,00€ Infere-se também que, em 2010 existe um esforço inferior em matéria de educação face ao ano 2009, na medida em que, o Total de Despesa em Educação (constituído pela soma das duas colunas), diminui para cerca de metade face à despesa do ano de 2009. Considerando a despesa relativa em Educação face ao total do Orçamento Municipal (encontrado com uma “regra de três simples”), verifica-se uma queda de 4,27% de 2009 para 2010. No entanto, a Acção Social Escolar, verifica um aumento de 236.088,43 € face ao ano 2009. Estes dados justificam-se pelo facto de o ano de 2009 ter sido “palco” de grandes obras, nomeadamente da construção de 4 Jardins de Infância em Escolas Básicas do 1º Ciclo, 2 Escolas Básicas Integradas, 2 pavilhões escolares e obras de ampliação e requalificação da rede escolar em 5 Escolas Básicas, perfazendo o total de 13

⁷ In Opções do Plano e Orçamento para 2010

grandes obras. Já em 2010, apenas se encontra previsto a continuidade das obras de ampliação e requalificação da rede escolar em 5 Escolas Básicas, para além das despesas com a aquisição de equipamento e na conservação e manutenção dos edifícios escolares. Já a diferença na acção social escolar é justificada pelo aumento do número de crianças do “Escalão A”⁸, a nível das Refeições do Pré-Escolar e do 1º ciclo do Ensino Básico e prolongamento de horário do Pré-Escolar, induzido pela implementação do Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de Março, o qual promove uniformidade dos apoios às crianças que frequentam a educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico.

No entanto, esta análise é, por si mesmo, redutora da actividade educativa do Município. Quero com isto dizer que, as actividades de natureza socioeducativas realizadas no âmbito da intervenção autárquica (por exemplo, o Plano de Acção Cultural, a Mostra do Ensino de Almada, o Natal das Crianças, o Carnaval, o Jornal Escola em Festa, e outros projectos) não entram nestas rubricas do Mapa das Grandes Opções do Plano, mas sim no Mapa das Despesas Correntes do Departamento de Educação e Juventude (DEJ), ao qual pertence a Divisão de Educação. Sugiro a leitura da seguinte Tabela, referente a esta análise:

Tabela N.º 6 - Mapa das Despesas Correntes do DEJ

	Total de Despesas do DEJ	Total do Orçamento Municipal	Percentagem de Esforço
2009	14.703.186,35 €	111.897.298,00 €	13,14%
2010	8.154.498,31 €	92.885.983,00 €	8,78%
Diferença	-6.548.688,04 €	-19.011.315,00 €	-4,36%

Como é possível verificar, as despesas do DEJ representavam em 2009 cerca de 13,14 % de esforço municipal (caracterizado pela razão entre os dois indicadores em análise). Em 2010 este esforço baixou 4,36 %, significando uma diminuição de despesas do Departamento. Estas rubricas não são exclusivas da intervenção socioeducativa da Autarquia, uma vez que delas fazem parte todas as despesas materiais e de recursos humanos do Departamento. Não obstante, verifica-se que o Departamento de Educação e Juventude constitui uma Unidade Orgânica com alguma representatividade em termos de esforço para a Câmara Municipal, mas a diminuição de 2009 para 2010 associa-se às seguintes razões: à irregularidade dos Recursos Humanos afectos; e à relativa diminuição orçamental afecta às Actividades Socioeducativas.

Assim, constata-se o esforço da Câmara Municipal de Almada em matéria de Educação.

⁸ Dados visíveis na Apresentação do CMEA – Anexo 9

TERCEIRA PARTE: O ESTÁGIO DE TÉCNICA SUPERIOR DE EDUCAÇÃO

Introdução

O objectivo do Estágio Curricular é oferecer aos alunos a experiência do “aprender fazendo”, no campo profissional, propiciando a complementação do ensino ministrado no Ensino Superior. Nos pontos seguintes será possível verificar o processo de integração na Instituição de Acolhimento – Câmara Municipal de Almada, bem como uma análise descritiva das principais actividades desenvolvidas, culminando numa reflexão em torno da produtividade do estágio como momento de “conclusão” da formação académica em Ciências da Educação e integração na vida profissional.

1. Organização do Estágio na Câmara Municipal de Almada

A integração na Divisão de Educação da Câmara Municipal de Almada foi feita à semelhança do seu ritmo normal, isto é, intensa. Iniciando o Estágio no dia 12 de Outubro de 2009 e terminando no dia 31 de Maio de 2009, foi possível experienciar as dinâmicas e actividades decorrentes do ano lectivo da Divisão. Essencialmente o Estágio teve três grandes momentos:

- Cerca de um mês de aproximação ao trabalho da Divisão com a leitura e análise de diversos dossiers de arquivo das grandes actividades da Câmara, intercalado com o apoio a tarefas decorrentes da época do ano lectivo, referindo-me à montagem das últimas actividades da Recepção à Comunidade Educativa e à análise dos processos de Acção Social Escolar das crianças do pré-escolar.
- Cerca de 3 meses no processo de encerramento do Plano de Acção Cultural 2009 (PAC) e abertura do processo PAC 2010.
- Cerca de 4 a 5 meses de acompanhamento do processo da Componente de Apoio à Família (CAF).

No entanto, o decurso do Estágio integrou muitos outros momentos que contribuíram em grande escala para a qualidade do mesmo do ponto de vista das competências desenvolvidas e treinadas e da Investigação a ele associado. Fizeram parte desse percurso

momentos de Planeamento Pedagógico Inicial das tarefas, de Orientação e de Avaliação Final.

O **Planeamento Inicial do Estágio** tinha como finalidade a definição de um plano de trabalho e de tarefas, no qual equacionava:

- ➡ As competências específicas de Técnica Superior de Educação, como sendo a capacidade de análise técnica, pedagógica e política, a condução e participação de reuniões, a relação com o exterior, entre outras.
- ➡ A necessidade de conhecimento activo das iniciativas e actividades autárquicas construindo uma visão plena sobre a Câmara Municipal.
- ➡ A temática central da investigação e o percurso necessário para o seu efeito.

Este Planeamento foi levado à consideração superior, no sentido da sua aprovação pelas Chefias da Câmara.

A **Orientação do Estágio** foi da responsabilidade da Dra. Ana Gameiro, Chefe de Divisão de Educação, e superiormente com a Dra. Paula Sousa, Directora do Departamento da Educação e Juventude. A nível directo, ou no imediato, a orientação e apoio eram realizados pelas técnicas da Divisão ao possibilitarem explicações sobre os procedimentos, bases de dados, arquivos, etc., necessários a cada actividade. A Orientação global por parte da Chefe de Divisão não foi alvo de um planeamento sistemático uma vez que a necessidade nãourgia nesse sentido. Pontualmente, ou quando necessitava de apoio superior nas tarefas no âmbito do Estágio, havia toda a abertura e liberdade para o fazer. Em algumas ocasiões, foi ainda possível partilhar o processo do Projecto de Investigação e também realizar algum balanço sobre o estágio, na lógica das dificuldades ou facilidades que foram encontradas no percurso. Importa ainda referir que a relação Estagiária-Orientadora moldou-se às relações organizacionais que se faziam sentir na Divisão e Departamento, integrando assim, a estrutura e o sistema de relações próprios do ambiente e cultura organizacionais, constituindo uma mais-valia do ponto de vista da integração profissional e do desenvolvimento de sentimentos de pertença à organização.

A **Avaliação Final do Estágio** foi partilhada, em momentos diferentes, pela Chefe de Divisão de Educação e pela Directora de Departamento. No balanço final foram consideradas algumas variáveis como:

- ➡ O tempo de estágio, que ultrapassou largamente as 40 horas mensais, uma vez que a dada altura foi equacionada, por iniciativa própria, a superação da eminente necessidade de Recursos Humanos, principalmente para assegurar a Componente de Apoio à Família.
- ➡ O desenvolvimento das tarefas.

- ➡ A relação criada na Divisão e Departamento.
- ➡ O contributo geral da minha prestação.

Assim, o feedback retirado destes momentos de balanço foi bastante positivo no sentido do contributo importante na gestão da Componente de Apoio à Família, bem como de todas as restantes actividades que foram destacadas, tal como o Plano de Acção Cultural, a Apresentação no CMEA e a Apresentação no Encontro do Instituto Piaget.

2. Descrição das Actividades Principais desenvolvidas no âmbito do Estágio

A organização da Divisão de Educação pressupõe, em termos genéricos, duas grandes áreas de trabalho e de «divisão» dos Recursos Humanos: a área das competências e a área da intervenção socioeducativa. Tendo em vista o interesse pessoal no desenvolvimento do estágio, a natureza da investigação e ainda a orientação/ supervisão da Chefe de Divisão, foi dada a oportunidade de trabalhar em ambas as áreas, contribuindo, desta forma, para um complemento da formação profissional.

2.1. Área das Competências Autárquicas

Da área das Competências Autárquicas, enquanto pseudo-estrutura organizacional, da Divisão de Educação (DE), fazem parte a intervenção autárquica legalmente suportada, como sendo:

- ➡ A Acção Social Escolar do pré-escolar e 1º Ciclo do Ensino Básico
- ➡ A Gestão dos Refeitórios do Pré-Escolar e 1º Ciclo do Ensino Básico
- ➡ Os Transportes Escolares
- ➡ Acompanhamento das Actividades de Enriquecimento Curricular (AEC's)
- ➡ Implementação da Componente de Apoio à Família (CAF)
- ➡ Gestão do pessoal não docente

No âmbito do Planeamento do Estágio e também da necessidade que se fez sentir a determinada altura, foi colocada a oportunidade de trabalhar no âmbito do CAF, desenvolvendo um papel crucial na manutenção do Serviço ao longo do ano 2009/2010.

2.1.1. Componente de Apoio à Família (CAF)

A Componente de Apoio à Família consta, designadamente, do desenvolvimento de actividades de animação e apoio às famílias da Educação Pré-Escolar através do Serviço de Refeitórios e de Prolongamento de Horário.

A Educação Pré-Escolar, constituindo a primeira etapa da Educação Básica, assume-se como decisiva do ponto de vista do Desenvolvimento da Criança. Consagrando o ordenamento jurídico da educação pré-escolar, a Lei n.º 5/ 97 de 10 de Fevereiro constituiu a lei-quadro da Educação Pré-Escolar. Este enquadramento dá sequência aos princípios definidos na Lei de Bases do Sistema Educativo definindo a Educação Pré-Escolar como complementar da acção educativa da família com a qual deve estabelecer estreita cooperação, favorecendo a formação e o desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista a sua pela inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário. Assim, o n.º 1 do artigo 12.º determina que “os estabelecimentos de educação pré-escolar devem adoptar um horário adequado para o desenvolvimento das actividades pedagógicas, no qual se prevejam períodos específicos para actividades educativas, de animação e de apoio às famílias, tendo em conta as necessidades destas”.

Posteriormente regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 147/97 de 11 de Junho que regulamenta a flexibilidade do horário dos estabelecimentos de educação pré-escolar, colmatando as dificuldades das famílias e “salvaguardando o bem-estar das crianças” (n.º 3, do artigo 9º do DL 147/97)

Assim, são consagradas as actividades de animação sócio-educativa realizadas para além das cinco (5) horas curriculares são designadas como Componente de Apoio à Família e surgem como uma estratégia complementar do sistema educativo.

Neste âmbito, o Despacho n.º 12591/ 2006 (2ª Série) do Ministério de Educação de 26 de Maio, parte destes pressupostos pedagógicos definidos em 1997, mas também dos pressupostos relacionados com:

- ➡ “A partilha com as autarquias locais da responsabilidade pelos estabelecimentos de ensino pré-escolar”, induzida pelo artigo 19º da Lei nº 159/99 de 14 de Setembro e posteriormente reforçada artigo 2º do Decreto-Lei nº 144/2008 de 28 de Julho.
- ➡ “O papel fundamental que as autarquias, as associações de pais e as instituições particulares de solidariedade social desempenham (...) através da organização de respostas diversificadas, em função das realidades locais”.
- ➡ “A urgência de adaptar os tempos de permanência das crianças nos estabelecimentos de ensino às necessidades das famílias e a necessidade de garantir que esses tempos são pedagogicamente ricos e complementares das aprendizagens associadas à aquisição das competências básicas”.

Para além destes pressupostos, o mesmo diploma prevê como Entidades Promotoras das componentes não lectivas:

- ➡ Autarquias locais
- ➡ Associações de pais e de encarregados de educação
- ➡ Instituições particulares de solidariedade social (IPSS)
- ➡ Agrupamentos de escolas.

Partindo dos dispostos normativos, foi decisão da Câmara Municipal de Almada, reconhecer o “papel fundamental das comunidades educativas, nomeadamente associações de pais, instituições particulares de solidariedade social e outras instituições locais, na promoção de actividades de animação e apoio às famílias diversificadas e em função das realidades locais, em parceria com os estabelecimentos de educação pré-escolar” (Protocolo de Colaboração para o Serviço de Apoio à Família – ANEXO 7). Iniciando em 2007 um processo partilhado de provisão do CAF, a Câmara Municipal entendeu assumir uma rede de parcerias para o desenvolvimento desta componente socioeducativa com a integração da Autarquia, os Agrupamentos de Escola, as Associações de Pais e as Instituições Particulares de Solidariedade Social.

Considerando o património cultural de cada território, Almada traz consigo uma bagagem já histórica de todo o seu Associativismo e Movimento Popular. Tanto os refeitórios como o serviço de prolongamento de horário constituem exemplos da mobilização popular no sentido da superação das suas necessidades com base nos recursos trazidos e desenvolvidos por si. E, pelo facto de a Câmara Municipal de Almada reconhecer o trabalho das instituições locais, a confiança da comunidade e os recursos já mobilizados, estiveram na base das razões pelas quais se optou pelo desenvolvimento do CAF em parceria que, de resto, já acontecia no passado.

Este enquadramento torna inteligível a razão pela qual seria imprescindível a minha intervenção nesta área no âmbito do Estágio Curricular. Toda a evocação da problemática da Inter-Relação entre diversas Entidades no Concelho e o papel da Câmara como mediador dessas Redes, tornou determinante o meu trabalho.

As minhas funções/ tarefas no âmbito do Acompanhamento do CAF foram exclusivas no que respeitava ao Serviço de Prolongamento de Horário, fazendo parte:

- ➡ Estudo dos procedimentos internos do prolongamento de Horário no que concertava aos papéis da Câmara Municipal de Almada, os Agrupamentos de Escola e as várias entidades promotoras do Serviço de Prolongamento de Horário
- ➡ Actualização e encerramento de cinco processos incompletos de 2008/2009 que entretanto haviam sido regularizados. Deste processo fazia parte:
 - A recolha de toda a documentação institucional das Entidades Promotoras.

- O Controlo Financeiro da comparticipação familiar entregue pelas Entidades e da verba autárquica anteriormente entregue em diversas Reuniões de Câmara.
- Construção de Informações à Consideração Superior dando conta do Acerto Final de contas justificado.
- Instrução dos processos administrativos para a atribuição de verba com vista ao acerto de contas necessário.
- Construção das Propostas a Reunião de Câmara com os pedidos de acerto de contas e fecho dos processos.
- Abertura de processo para o ano de 2009/2010, fazendo parte a:
 - Análise dos Projectos Educativos construídos pelos Agrupamentos e dos procedimentos e orçamentos associados aos Projectos, elaborados pelas Entidades.
 - Recolha de toda a documentação institucional das entidades.
 - Construção de Informações à Consideração Superior dando conta da apreciação técnica dos Projectos e Orçamentos.
 - Instrução dos processos administrativos para a atribuição da verba aprovada.
 - Construção das Propostas a Reunião de Câmara com a atribuição de verba para o arranque dos processos.
- Preparação e acompanhamento das Reuniões de Avaliação do Ano 2008/2009, Reuniões de Iniciação do Ano 2009/2010 e das Reuniões Extraordinárias que surgiram com finalidades diversas, como sendo, entre outras: o ponto de situação da Actividade CAF e das relações Entidades-Agrupamentos e a apresentação dos novos Corpos Sociais que foram tomando posse ao longo do ano de 2010.

2.2. Área da Intervenção Socioeducativa

Da área da Intervenção Socioeducativa faz parte toda a iniciativa autárquica de âmbitos social e educativo, cujo Quadro Programático se encontra vertido na Visão Autárquica presente no Plano de Actividades. Não obstante de estes programas não estarem directamente previstos legalmente, faz parte das competências dos Municípios desenvolver as acções necessárias à prossecução dos interesses próprios das populações, constituindo uma atribuição genérica. A actividade na qual teve mais contributo técnico da minha parte foi o Plano de Acção Cultural por constituir uma iniciativa da Câmara Municipal de Almada que implica, pela sua natureza, a relação com a comunidade educativa, constituindo uma mais-valia no sentido da Investigação e das competências de Técnica Superior de Educação.

2.2.1. Plano de Acção Cultural

O Plano de Acção Cultural constitui um instrumento de promoção das grandes orientações estratégicas municipais, em termos sócio-educativos, junto das escolas e instituições de infância, entendidas como espaços e contextos de acção educativa e de aprendizagem. Tendo uma história que remete o seu início ao ano de 1997, incorpora uma bagagem experiencial que traduz as dinâmicas e o caminho político da Autarquia ao ser um instrumento interveniente e operante na cultura educativa das instituições de acção educativa do Concelho.

Actualmente, o PAC tem uma matriz de referência que relaciona o Território Local, como espaço único e vivências específicas, e a Agenda Global, entendida como o conjunto de temáticas que atravessam o Território Planetário. Esta matriz conceptual inclui a Carta das Cidades Educadora, a Estratégia do Milénio de “Década do Desenvolvimento Sustentável e Solidário” e os Eixos e as Linhas Estratégicas do Plano para 2010.

As dimensões privilegiadas pela Autarquia no Plano de Acção Cultural que se materializa com o apoio a projectos socioeducativos, são:

- **O Ambiente:** no que respeita ao Património Natural, ao Consumo Sustentável, às Hortas e Jardins Pedagógicos, à Reciclagem de Resíduos, à Eficiência Energética, às Energias Renováveis, às Alterações Climáticas, ao Ciclo Urbano da Água, aos temas propostos pela UNEP e UNESCO, nomeadamente, as comemorações do Ano Internacional da Biodiversidade e à Mobilidade Urbana, nomeadamente, a promoção dos transportes públicos nas deslocações casa-escola, bicicleta e modos suaves, pedibus e qualificação do espaço público.
- **O Património e a História Local:** no que disser respeito ao Património Histórico, ao património construído/contemporâneo, à Arte Pública urbana, ao Património Cultural e Social.
- **A Cidadania / Participação:** com abordagens, entre outras, da Educação para a Saúde (toxicodependências, sexualidade, gravidez na adolescência, hábitos de vida saudáveis, alimentação), da Educação para a Multiculturalidade, da Educação para os Valores, da Educação e Solidariedade para a integração de pessoas com Deficiência.
- **As Artes e Expressões:** abordando as diversas formas de expressão - dramática, plástica, corporal, etc.
- **A Leitura e da Escrita:** promovendo hábitos de leitura de autores locais, a construção/recriação de histórias e de livros, a produção de materiais didácticos e pedagógicos, o aperfeiçoamento da língua e da literatura.

- ➡ **As Tecnologias, a Comunicação e a Inovação:** num mundo em permanente mudança, onde cada vez mais a informação é fundamental no acesso ao conhecimento, os processos tecnológicos e a comunicação via Internet são factores a explorar em contexto escolar, para além das novas oportunidades para a educação/formação, advêm delas e que permitem inovar, na via de um maior sucesso escolar, quer localmente, quer no quadro nacional.
- ➡ **O Desporto e Actividade Física:** nas suas diversas vertentes de abordagem, essencialmente como factor preponderante na promoção/ aquisição de estilos de vida saudáveis. A obtenção de hábitos e condutas motoras e o sentido do desporto como factor cultural, valorizando a participação e o envolvimento da comunidade escolar, pais e encarregados de educação.

Assim, o PAC estabelece como objectivos⁹ a promoção/circulação de informação; a articulação de acções e procedimentos entre serviços municipais; a rentabilização de recursos; o conhecimento da Cidade; a criatividade e inovação pedagógicas; a participação e envolvimento da comunidade; a divulgação e o apoio a boas práticas; a estimulação para a produção de recursos pedagógicos.

As tarefas no âmbito do PAC foram, resumidamente, o fecho do ano 2008/2009 e o arranque do ano 2009/2010.

No que concerne ao fecho do ano 2008/2009, e às diligências necessárias a tomar, foi parte integrando do estágio a possibilidade de:

- ➡ Organizar todos os Projectos, a Análise dos Projectos, a Avaliação Intermédia dos Projectos, os Portefólios e Relatórios finais.
- ➡ Analisar todos os Projectos candidatos no início do ano 2008/2009 e analisar os Relatórios Finais entregues em 2009 bem como os Portfolios correspondentes.
- ➡ Escrever os Relatórios de Avaliação final de uma grande parte dos Projectos, juntamente com a Técnica Superior afecta à iniciativa.
- ➡ Preparar toda a informação para a Reunião de Avaliação Geral do PAC 2008/2009, que foi inserida no âmbito da Recepção à Comunidade Educativa.
- ➡ Participar na construção da Apresentação da Reunião de Avaliação Geral do PAC.
- ➡ Acompanhar e participar na Reunião de Avaliação Geral do PAC.

No que toca ao arranque do PAC 2009/2010, foi parte integrando do estágio a possibilidade de:

- ➡ Analisar e estudar todos os procedimentos internos associados ao Enquadramento do PAC bem como de todos os critérios de avaliação inicial de projecto.

⁹ In: Proposta a Reunião de Câmara para aprovação dos critérios de análise PAC 2009/2010

- ➡ Participar na construção da Informação à Consideração Superior e da respectiva Proposta a Reunião de Câmara, com a abertura do processo para 2009/2010, dando conta de toda a fundamentação do PAC à luz, também, das alterações provenientes da abertura do novo mandato, tais como a transição para o novo Plano de Actividades 2010.
- ➡ Analisar todas as Candidaturas a Projecto PAC com base nos procedimentos e critérios de análise aprovados em Reunião de Câmara.
- ➡ Construir as Fichas de Análise de uma grande parte das Candidaturas, dando conta da apreciação técnica de cada projecto, considerando o resultado percentual da avaliação e a correspondente ponderação financeira a afectar a cada Projecto.
- ➡ Participar na organização logística do PAC 2009/2010.
- ➡ Ajudar na organização e preparação das reuniões de análise das Candidaturas que foram desenvolvidas tendo em conta os grupos funcionais do PAC (ambiente, cidadania, artes e expressões, desporto, história e património local, tecnologias, inovação e comunicação)
- ➡ Ajudar na revisão técnica de todas as candidaturas.
- ➡ Construir a Base de Dados dos Projectos PAC 2009/2010.

2.2.2. Mostra do Ensino

A Mostra do Ensino remonta o seu início ao ano de 2004 e desde então, conta-se com um grande desenvolvimento da iniciativa. O seu surgimento deve-se à relação entre o Director da Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade Nova e a Senhora Presidente da Câmara Municipal de Almada na qual se partilhou o interesse em estruturar uma divulgação pública de toda a oferta do ensino superior do concelho, dado o crescimento do território como pólo de referência em ensino superior.

Traçando um percurso da Mostra do Ensino, verifica-se que a actividade surgiu de um claro interesse partilhado manifestado entre a Câmara e as Instituições de Ensino Superior e os primeiros passos foram no sentido de uma exposição estática sobre a oferta do Ensino Superior.

Com vista à sua evolução, foi criado um Grupo de Trabalho constituído por elementos da CMA e dos Departamentos de Comunicação de cada instituição, estando a coordenação afectada à Divisão de Educação integrando igualmente o papel logístico e financeiro, para que fosse discutido um Modelo que tivesse em linha de conta a manifesta partilha de interesse, o Concelho e os públicos da iniciativa.

A Mostra do Ensino cresceu juntamente com a experiência dos Parceiros neste trabalho em conjunto de construção da iniciativa, tornando-se num instrumento importante de prestação pública de contas e de aproximação Escola-Comunidade à esfera local, difundido através de si, toda a carga Científica e Pedagógica da Cidade Educadora que é. Constitui-se como um espaço múltiplo de natureza informativa, científica, cultural e lúdica que permite a aproximação dos cidadãos à estrutura educativa do Concelho, contemplando os percursos regulares e não-regulares.

No ano 2010 a Mostra realizou-se de 5 a 8 de Maio¹⁰, subordinado ao tema “Biodiversidade”. O Tema foi escolhido entre a Câmara e os representantes das Instituições de Ensino, por constituir uma problemática transversal e trabalhada em todos os níveis de ensino, mas principalmente por integrar a Agenda Internacional no sentido da discussão Global sobre este tema. A necessidade de submeter a Mostra do Ensino a um tema comum advém da preocupação com a articulação dos discursos dos parceiros em torno de um sentido comum, trabalhando em conjunto não para uma amostragem de serviços e projectos educativos de cada instituição, mas antes para um caminho comum e articulado com diferentes perspectivas e contributos académicos.

Monopolizando uma zona central da Freguesia de Almada através da dinamização da Praça da Liberdade, Fórum Municipal Romeu Correia e Oficina de Cultura, a Mostra do Ensino procura ser um espaço de conhecimento, oportunidades e aproximação entre os cidadãos e as instituições de ensino superior, ensino secundário e ensino profissional do concelho. Da Programação salienta-se a Exposição Central sobre a Biodiversidade contanto com o contributo de uma grande maioria das Instituições Parceiras, o Encontro moderado pelo Professor Doutor Carolino Monteiro (FF-UL) contando com o contributo de diversos oradores, os Ateliês de demonstração e os Momentos de Animação. Foram dinamizados cerca de quarenta (40) ateliês que pretendiam ser momentos de experiência para cada aluno e visitante sobre aquilo que se faz em cada instituição, são exemplos o Atelier de Biologia, no qual os alunos e visitantes aprenderem a distinguir o coração de diferentes espécies; o Atelier de Robótica e Programação, no qual visualizaram a construção de pequenos robots; o Atelier da Medicina Dentária, realizando rastreios gratuitos; entre muitos outros. Para além destes momentos de aprendizagem, foram programados diversos espectáculos de animação, como sendo a actuação das várias Tunas Académicas do concelho e de outros grupos do Concelho.

As minhas funções desempenhadas no âmbito da iniciativa e do Estágio Curricular foram as seguintes:

¹⁰ Ver Brochura da Mostra do Ensino 2010 (ANEXO 10)

- ➡ Realizar o ponto de situação face à entrega dos materiais de cada Entidade, contactando-as e preenchendo um ficheiro relativo a este fim.
- ➡ Organizar os transportes para cada Entidade que se situava longe do local da iniciativa.
- ➡ Estar presente na Tenda do Ensino Superior enquanto responsável local, resolvendo problemas pontuais que surgiram.
- ➡ Prestar informações sobre a iniciativa e a sua programação.
- ➡ Receber os grandes grupos e orientá-los dentro da Tenda.

Esta iniciativa contou com um elevado número de visitantes diários entre eles: alunos, professores, directores de escolas, pais e população em geral. Dada a centralidade geográfica e o facto de os diferentes pólos serem dinamizados em simultâneo, a Mostra do Ensino constituiu uma experiência muito interessante do ponto de vista do protagonismo social das Escolas, Instituições de Ensino Superior e Câmara Municipal no Local. A envergadura do impacto social da iniciativa é concomitante com o esforço levado para a sua concepção. Tanto a nível da articulação dos inúmeros parceiros como na desenvoltura logística necessária, a Mostra do Ensino mostrou ser um exemplo de promoção de cultura local protagonizada por todos os Parceiros onde a Câmara Municipal de Almada, se torna essencial na articulação e no contributo para a definição do caminho comum, possibilitando assim, iniciativas desta natureza.

2.2.3. Jornal Escola em Festa

O Jornal Escola em Festa é uma publicação da CMA cuja responsabilidade de Coordenação e de Realização está a cargo da Divisão de Educação.

Inserido no âmbito do PAC, o Jornal Escola em Festa constituiu mais um instrumento de aproximação da Comunidade à Escola (e vice versa) mas, integra mais uma grande função no sentido da aproximação Autarquia – Escola – Comunidade. Este triângulo é percepcionado como uma mais-valia uma vez que o Jornal Escola em Festa:

- ➡ Permite a divulgação de projectos, actividades e iniciativas das Escolas e da restante Comunidade Educativa.
- ➡ Destaca as boas práticas pedagógicas e sociais da Comunidade Educativa.
- ➡ Evidencia as instituições de infância e outras entidades, no âmbito da sua actuação no seio das comunidades populares.
- ➡ Dá um olhar ao Concelho e aos Concelhos limítrofes sobre as práticas educativas e sociais de Almada.

- ➡ Operacionaliza mais um meio de comunicação Escola-Autarquia, enriquecendo as relações estabelecidas.

No âmbito do Jornal, tive a oportunidade de trabalhar na Edição de Outubro 2009/ Janeiro 2010. Para além de ter contribuído para a construção do alinhamento do Jornal, tive a oportunidade de escrever diversos artigos (ANEXO 8), entre os quais:

- ➡ Dossier da Acção Social Escolar, com os artigos “As novas Orientações”, “Gestão dos Refeitórios Escolares”, “Transportes Escolares” e “Bolsas de Estudo”
- ➡ Dossier dos Projectos Municipais em Parceria: “O Plano de Acção Cultural: 15 Anos de Projectos”
- ➡ Dossier Aconteceu: “E...Chegou o Natal”

O Jornal foi distribuído durante o mês de Fevereiro, fazendo referência ao Carnaval das Escolas e Instituições de Infância.

2.2.4. No CMEA – Conselho Municipal de Educação de Almada

O Conselho Municipal de Educação é uma instância de coordenação e consulta, que tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo (Artigo 3.º, Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro).

Em Almada, o Conselho Municipal de Educação cumpre o funcionamento que está instituído legalmente, sendo esse funcionamento relacionado com a frequência de reuniões por ano. No âmbito do meu estágio, tive a oportunidade de estar presente na Reunião de dia 10 de Março de 2010 tendo tido a oportunidade de o estar no cerne da sua actividade.

O Formato do Conselho Municipal de Educação de Almada (CMEA) tem sido semelhante a cada reunião pelo que consta nas Actas Aprovadas das reuniões anteriores. Na reunião de do CMEA, seguiu-se o seguinte alinhamento:

- ➡ Aprovação da Acta de Reunião do CMEA anterior.
- ➡ Apresentação dos Indicadores do Ensino Público no Concelho fornecido pela Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo (DREL-VT).
- ➡ Apresentação do Senhor Vereador da Educação acerca dos indicadores de Gestão Local do Sistema de Ensino.
- ➡ Discussão entre a Senhora Presidente da Câmara e o Representante da DREL, sobre as informações trabalhadas pela DREL-VT e CMA.

- ➡ Discussão lançada pelo Representante das Instituições Particulares de Solidariedade Social, acerca do seu papel actual na provisão do tempo alargado à Educação Pré-escolar. A questão prende-se devido à crescente resposta autárquica neste Serviço de Prolongamento de Horário através da Componente de Apoio à Família, que veio a retirar público destas instituições geridas autonomamente do controlo público.
- ➡ Apelo ao maior envolvimento e participação dos parceiros por parte da Senhora Presidente da Câmara.

Apesar de alguma discussão gerada, no final da apresentação, entre três participantes (a Senhora Presidente da Câmara, o Senhor Vereador e o Senhor Representante das IPSS's), destaco o fraco envolvimento dos restantes parceiros na discussão. Esta situação fragiliza a actuação do CMEA no sentido das suas competências que, no limite, deverão constituir do Conselho como instância estratégica de âmbito Local intervindo, dessa forma, nas questões Educativas e do Sistema de Ensino. Para esta constatação aponto quatro factos:

- ➡ A exposição estática de cada Apresentação. A argumentação fechada e sem levantamento directo de discussão remete para a passividade da audiência.
- ➡ A fraca representatividade, na qual está patente a definição legal para a composição do Conselho.
- ➡ A diminuta assistência verificada pelo número reduzido de assistência.
- ➡ A disposição da sala em formato Plenário que inviabiliza a iniciativa de participação transformando a Reunião num plenário com assistência.

O contributo do Estágio para o CMEA, foi a possibilidade de participação ao nível da construção da Apresentação do Senhor Vereador, no correspondia à actividade afecta à Divisão de Educação, estando a restante actividade na responsabilidade da Divisão de Equipamentos e Recursos Educativos (DERE). Submetida a revisão e aprovação superior, a apresentação foi aceite quase na totalidade, sendo excluídos os momentos de reflexão e debate induzidos por questões que foram levantadas, tais como a pertinência do Projecto Educativo Local do Concelho e a indagação da Comunidade Educativa sobre essa questão.

2.2.5. No encontro do Instituto Piaget

Outra actividade pontual foi a possibilidade de construção da Comunicação da Câmara Municipal de Almada que foi convidada para o Encontro do Instituto Piaget, subordinado ao tema: **“Escola A Tempo Inteiro: A Construção De Uma Parceria Em Almada”**.

Esta Comunicação surgiu no âmbito do referido Encontro mas também é fruto das relações inter-organizacionais e de parceria que a Câmara alimenta com as restantes entidades da Comunidade Educativa, como sendo o Instituto Piaget.

O contributo da Divisão de Educação era no sentido de falar na primeira pessoa enquanto promotor local da experiência na construção da “Escola a Tempo Inteiro” através de processos de Parceria entre os vários agentes intervenientes no processo educativo das crianças.

Assim, o contributo no âmbito do meu estágio foi a construção da Apresentação (ANEXO 12), definindo, a ser validada pela Dra. Ana Gameiro, Chefe de Divisão da Educação e oradora da Comunicação, o seguinte alinhamento:

1. A Escola a Tempo Inteiro em Almada – Origens e Caminhos.
2. Concretização da Escola a Tempo Inteiro em Almada.
3. CMA, Parcerias e Escola a Tempo Inteiro – as lógicas da discussão e da opção.
4. Experiência da CMA como entidade promotora das AEC's em Parceria com o Instituto Piaget.
5. Experiência da CMA como entidade promotora da CAF em parceria com Instituições Locais.

2.2.6. Sítio “Almada, Cidade Educadora”

O sítio “Almada, Cidade Educadora”¹¹ constitui um exemplo da preocupação da Autarquia a nível da difusão da informação e da protagonização do território no âmbito do Movimento Internacional das Cidades Educadoras. Neste sítio é possível encontrar todas as informações de foro educativo do concelho, *links* úteis, promoção de projectos educativos marcantes, informação institucional sobre os regulamentos internos dos serviços educativos, etc. No âmbito do meu estágio, tive a oportunidade de escrever os artigos relacionados com a Acção Social Escolar e que se encontram em ANEXO 11.

2.2.7. Recepção à Comunidade Educativa

A Recepção à Comunidade Educativa constitui uma Iniciativa Autárquica que pretende marcar o início dos Anos Lectivos com as boas vindas a todos os agentes educativos do Concelho. É marcado por um programa “dinâmico que incorpora os contributos de todos os que diariamente exercem o acto de educar nos múltiplos contextos da vida educativa”¹². Contribui no apoio logístico dado a algumas sessões do Ciclo de

¹¹ <http://prod.cnav2.acd.pt/portal/page/portal/EDUCADORA>

¹² In Brochura da Recepção à Comunidade Educativa 2009 (Anexo 10)

Encontros, nomeadamente sobre a “Alimentação” e a “Educação para o Consumo e Cidadania – Programa Média Smart”.

2.2.8. Festa de Natal

A Festa de Natal é a celebração da época com todas as escolas das crianças da Educação Pré-Escolar e 1º Ciclo do Ensino Básico, bem como as restantes Instituições de Acção Educativa. São cinco dias preparados integralmente pela Divisão de Educação que têm o objectivo de, diariamente, celebrar o Natal com todas as crianças e jovens do Concelho proporcionando-lhes momentos de espectáculo, diversão e refeição, culminando em pequenos presentes oferecidos a cada criança. No ano de 2009/2010, estiveram presentes nove mil e quinhentos participantes, que assistiram a um espectáculo circense e musical. O meu papel nesses cinco dias foi o da recepção das escolas, o respectivo encaminhamento de acordo com a Planta de cada dia e distribuir as ofertas à saída de cada criança e jovem.

QUARTA PARTE: A CONSTRUÇÃO DE PARCERIAS: O CASO DO MUNICÍPIO DE ALMADA

Introdução

Em sentido lato, a metodologia de uma investigação pode ser definida como um “conjunto de directrizes que orientam a investigação científica”. Não se cinge a um leque de procedimentos e de técnicas de recolha de informação, mas visa a “existência de uma unidade subjacente a uma multiplicidade de procedimentos científicos e específicos” (De Bruyne et al, 1975, Herman, 1983, cit. por Lessard-Hébert, Goyette e Boutin, 1994: 15).

Assim, a construção de um percurso metodológico e consequente selecção do modelo conceptual que orienta a investigação, bem como os critérios para a escolha das técnicas de recolha e interpretação dos dados, deve “pautar-se por critérios de coerência e de pertinência em relação ao objecto de estudo e não por uma qualquer decisão apriorística sobre a validade das teorias ou das práticas de investigação” (Nóvoa, 1991:30). Neste sentido, apresenta-se toda a fundamentação e os procedimentos metodológicos adoptados para a prossecução dos objectivos da investigação.

1. A Problemática, os Objectivos e os Eixos de Análise da Investigação

O processo de concepção do Projecto de Investigação pressupõe a definição de diversas fases que se interligam logicamente, construindo um argumento conciso sobre o problema levantado.

De acordo com o Projecto de Investigação, foram definidos os seguintes objectivos:

1. Caracterizar a intervenção educativa do Concelho de Almada a partir dos inputs da Divisão de Educação da Câmara Municipal de Almada.
2. Identificar as intervenções educativas da Câmara que permitem o desenvolvimento de Parcerias no Concelho no âmbito educativo.
3. Analisar o cenário da CAF (Componente de Apoio à Família) como exemplo de intervenção de excelência, no âmbito da construção e maturação de Parcerias Locais em educação.
4. Relacionar a construção e maturação de Parcerias Locais com a lógica do Movimento das Cidades Educadoras, do qual Almada faz parte integrante.

5. Relacionar a promoção das Parcerias locais com a construção da Política Educativa Local.

A problemática central do trabalho investigativo relaciona-se, então, com as **formas de relação inter-organizacional, como sendo as Parcerias Locais promovidas pelas Autarquias, no âmbito da Educação**. Esta problemática insere-se no âmbito da investigação em Administração Educacional na medida em que prevê a entrada em vários dos domínios próprios da multidisciplinaridade deste campo, como sendo:

- ➡ O enfoque organizacional e neste, a dimensão inter-organizacional.
- ➡ O enfoque político da intervenção autárquica, no que concerne ao olhar sobre as formas de regulação da acção local, da provisão local do serviço educativo e ainda sobre o enquadramento conceptual que está na base do Movimento das Cidades Educadoras.

Das considerações tecidas impõe-se, como fundamental, a seguinte questão que está na base do estudo:

- ➡ **Qual o contributo das Parcerias Locais no Concelho de Almada para o desenvolvimento da Cidade Educadora.**

Face à problemática e respectiva questão levantada, decorrem três eixos de análise que dão sentido ao trabalho investigativo. Sugere-se a leitura do seguinte quadro que lança o desafio:

Tabela N.º 7 – Problema da Investigação e Eixos de Análise

P: Qual o contributo das Parcerias Locais no Concelho de Almada para o desenvolvimento da Cidade Educadora?
EA 1. Definir as Iniciativas da Câmara Municipal de Almada no âmbito da intervenção Educativa que são desenvolvidas com base em relações de natureza inter-organizacional.
EA 2. Analisar as relações estabelecidas entre a autarquia e as restantes Entidades que intervêm no âmbito da educação e formação a partir de um quadro de análise das relações ¹³
EA 3. Aprofundar a análise geral da CAF (Componente de Apoio à Família), como sendo um exemplo de Parceria Local, partindo de um modelo de Análise de Cenários.
EA 4. Analisar as parcerias desenvolvidas no âmbito da Componente de Apoio à Família tendo em conta os indicadores introduzidos pela grelha de análise relativa à construção e maturação da parceria de Carrilho (2008).
EA 5. Concluir quanto ao contributo parcerias locais existentes para o desenvolvimento da Cidade Educadora.

¹³ Instrumento de análise das relações entre organizações de Pinhal (1993)

Assim, a investigação terá a finalidade de se traduzir num instrumento de problematização da intervenção autárquica em Parceria com vista a um aprofundamento da sua natureza e arquitectura, envolvendo uma reflexão que equaciona as políticas locais de educação e o Movimento global das Cidades Educadoras. E, em última análise, a finalidade da investigação será de avaliar o contributo das parcerias existentes para o desenvolvimento de Almada, enquanto Cidade Educadora, estudando o poder político em exercício através duma análise compreensiva (van Zanten, 2004) do Poder Local em acção, que cruze a análise das políticas com a análise organizacional, de modo a percebê-lo através da *acção organizada* dos actores, num determinado contexto. É importante distinguir trabalhos investigativos, como os de Alves, Cabrito, Canário e Gomes (1996), que pretende evidenciar traços de políticas educativas locais emergentes das relações originais estabelecidas num território; Guedes (2002) que estuda as competências autárquicas na lógica da iniciativa incutida pelos projectos sócio-educativos; Pereira (2005) que analisa o conceito de Cidade Educadora à luz de um estudo de caso; e Bota (2008) que analisa o Plano de Acção Cultural da Câmara Municipal de Almada na lógica da intervenção e iniciativa autárquica.

2. Tipologia da Investigação: Estudo Naturalista de Descrição

“O conhecimento científico resultante do processo de investigação exprime-se num discurso descritivo de situações concretas, articulado numa lógica argumentativa de carácter dedutivo e/ou indutivo que sustenta uma interpretação dessas situações” (Afonso, 2005:21). A Investigação na área das Ciências Sociais, como é o caso da Educação, remete-nos, tal como Afonso refere, para um discurso sobre a realidade cujo processo de produção se fundamenta na relação entre a observação empírica rigorosa e a sua reconstrução narrativa com base no raciocínio lógico.

De acordo com a problemática central e as questões levantadas, o presente estudo constitui um **Estudo Naturalista**, dentro da tipologia da investigação educacional traçada por Afonso (2005), na medida em que se caracteriza pelo estudo de situações concretas e identificadas pelo investigador, não havendo manipulação física e deliberada de qualquer variável. Dentro dos tipos de estudos naturalista, o presente assemelha-se aos estudos descritivos uma vez que, dada a dimensão e tempo de investigação, procede-se a uma narrativa analítica de situações concretas que foram directamente observadas pelo investigador.

Assim o estudo equaciona por um lado, a interpretação que o “Actor Autárquico” faz da sua acção no âmbito da Educação e no desenvolvimento da aproximação das relações de Parceria e determinados dados quantitativos que suportam o argumento da Investigação.

3. O Percurso Investigativo

O Percurso Investigativo (ANEXO 6), traduz os esforços e processos desencadeados no âmbito de uma estratégia que pretende ajustar a estrutura conceptual e as opções metodológicas ao contexto empírico.

→ Design

Dentro do Estudo Naturalista referido e na sequência da sua fundamentação, a modalidade investigativa será o Estudo de Caso, adoptando para tal, um design que demonstra a operacionalização estratégica.

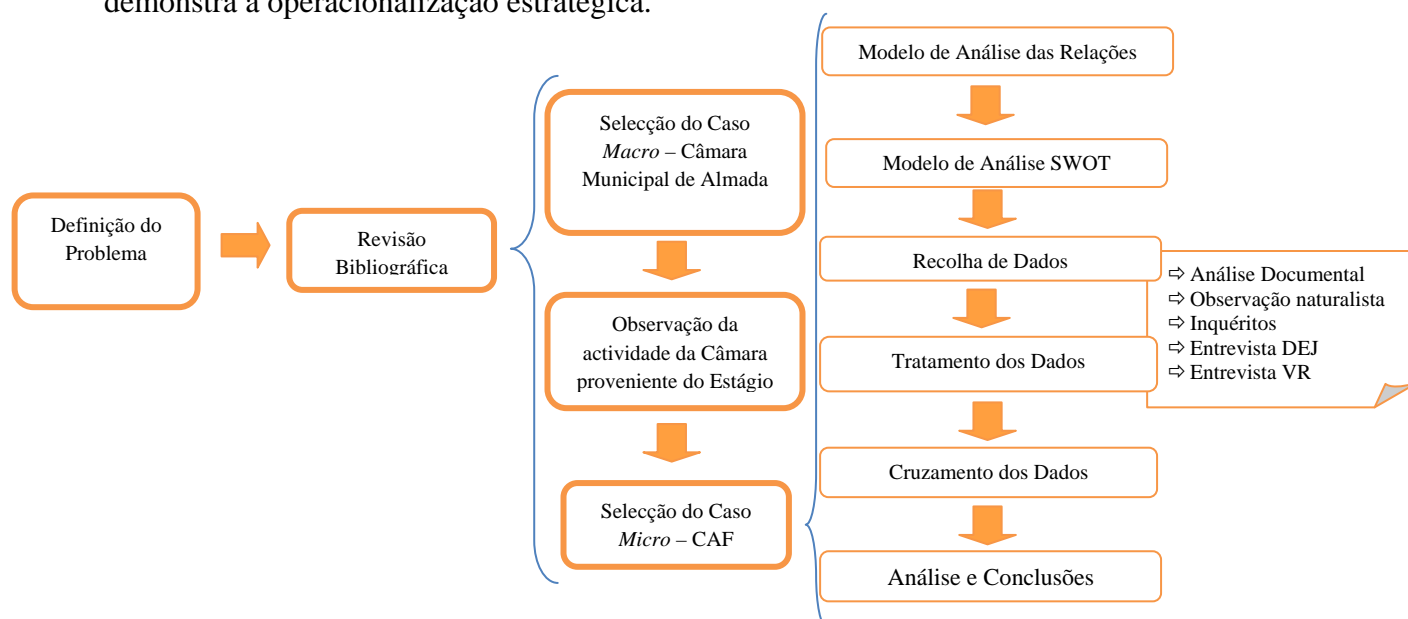


Fig. N.º 1 – Design do percurso investigativo

→ Estratégia de Investigação: Estudo de Caso

Um Estudo de Caso consiste na observação detalhada de um contexto, ou indivíduo, de uma única fonte de documentos ou de um acontecimento específico e podem ter graus de dificuldade variável (Merriam, cit. por Bogdan e Biklen, 1994:89). Apresenta as mesmas características dos estudos qualitativos como sendo o tipo descritivo, heurístico, indutivo e holístico e distinguem-se dos estudos experimentais, históricos e descritivos por se ligar a um determinado contexto, estudar acontecimentos do presente da investigação e estudar pormenorizadamente o contexto, respectivamente (Yin, 2001).

No âmbito da Investigação em Educação, Bassey (cit. por Afonso, 2005:70) traduz uma conceptualização suficientemente abrangente, por ser definido como “uma pesquisa empírica, conduzida numa situação circunscrita de espaço e de tempo, ou seja, é singular, centrada em facetas interessantes de uma actividade, programa, instituição ou sistema, em contextos naturais e respeitando as pessoas, (...) possibilitando a exploração de aspectos relevantes, a formulação e a verificação de explicações plausíveis sobre o que se encontrou,

a construção de argumentos ou narrativas válidas, ou a sua relação com temas da literatura científica de referência”. Assim, Afonso (2005) lança a seguinte tipologia: Estudos de Caso Intrínsecos, Instrumentais ou Múltiplos.

De acordo com a tipologia sugerida por Afonso (2005), esta investigação centraliza-se nos **Estudos de Caso Instrumentais**, uma vez que a finalidade do estudo consiste na compreensão aprofundada de um problema ou questão, tendo em vista o desenvolvimento ou refinamento de uma explicação vertida na relação entre promoção de parcerias locais e o seu contributo para o aprofundamento do Movimento das Cidades Educadoras. Neste sentido, definiram-se dois casos: o Caso Macro, relacionado com a Organização em Estudo, isto é, a Câmara Municipal de Almada; e o Caso Micro, relacionado com a situação concreta, isto é, a Componente de Apoio à Família (CAF).

Assim, a abordagem metodológica definida para este estudo equaciona, para além das características holísticas, o teor interpretativo e a triangulação de dados, as técnicas necessárias para a recolha de informação empírica e a montagem dos dispositivos concretizando os procedimentos específicos.

→ **Delimitação do Caso em Estudo**

A Selecção do Caso implica dois níveis que estão visíveis no Design Investigativo: o Nível Macro e o Nível Micro.

O Nível Macro diz respeito à Organização e/ou Território alvo do Estudo. Tendo em conta a integração do processo investigativo na componente de Estágio Curricular, foi necessário adequar a problemática da investigação à Instituição de acolhimento do Estágio. Dada a oportunidade de estagiar na Divisão de Educação da Câmara Municipal de Almada, fez todo o sentido articular o tema com a dinâmica do Concelho fomentada pela Autarquia. Neste sentido, e com o estudo prévio no âmbito do ante-projecto, tornou-se perceptível a catalisação das Relações no Concelho em Educação por via da intervenção directa da Câmara Municipal, muitas delas sobre a forma de Parcerias Locais. Assim, o Concelho de Almada tornou-se no Caso Macro do Estudo, ao constituir um território que pensa e age as questões das relações locais em Educação. A autarquia, na sua intervenção na educação e como ponto de convergência (ao nível da coordenação e execução) dessas relações locais, é o sujeito da investigação, embora tenha sido circunscrita a actividade da Divisão de Educação.

O Nível Micro diz respeito à selecção da actividade em Parceria entre a Autarquia e a Comunidade Educativa que será analisada. Neste sentido, a Componente de Apoio à

Família (CAF) está integrada no conceito de Parceria e constitui um exemplo do trabalho em Parceria fomentado pela Autarquia.

→ Limitações do Estudo

O objectivo do Estudo relacionado com a produção de conhecimento sobre as Parcerias Locais a nível da educação e a sua promoção para a construção da Cidade Educadora pressupõe um rigoroso e extenso estudo sobre este tipo de relações.

Neste sentido, e partindo da premissa que o enquadramento da investigação se faz na lógica de um Estágio Curricular, consideram-se ainda algumas as limitações que emergem no processo investigativo.

- ➡ **Número de questões não respondidas no Inquérito** – De acordo com o objectivo do estudo, seria necessário aprofundar algumas questões relativas às representações dos respondentes acerca da Parceria. No entanto, as questões que solicitavam essa reflexão não foram respondidas dificultando a interpretação dos dados.
- ➡ **Aplicação do Inquérito por Questionário** – O facto de ter aplicado o questionário num tempo próximo da conclusão do ano lectivo e também o elevado número da amostra e da dispersão geográfica da mesma, provou alguns constrangimentos que poderão estar na base da primeira limitação.
- ➡ **Recolha das Respostas** - Apenas em Setembro de 2010, foi possível reunir um número mais representativo de Inquéritos respondidos, dificultando em larga a análise e conclusão dos dados.
- ➡ **Volume de actividades do Estágio** - Tendo em conta a necessidade de recursos humanos que a determinada altura foi sentida, tornou-se urgente a disponibilidade quase total para a concretização das actividades da autarquia, excedendo, em muito, o tempo semanal de integração no Estágio. O tempo total na Câmara Municipal foi praticamente na totalidade destinado às tarefas decorrentes do Estágio, permitindo uma grande evolução do ponto de vista do conhecimento profissional da actividade e procedimentos autárquicos, mas prejudicando, de certo modo, o desenvolvimento atempado da investigação.

Assim, a investigação tenta lançar importantes pistas para a reflexão sobre as Parcerias Locais em Educação, principalmente quando enquadradas num território integrante do Movimento das Cidades Educadoras. Não obstante, este estudo obriga a um olhar crítico sobre estas pistas, não no sentido da produção de juízos de valor sobre os resultados das parcerias na lógica da eficácia, mas antes sobre os processos relacionais dos actores, as suas

atitudes e organização das próprias parcerias, constituindo um estudo interessante do ponto de vista do contributo do estudo das políticas educativas de natureza territorial.

→ Técnicas de Recolha de Informação

Na investigação foram utilizadas técnicas como a pesquisa arquivística, a observação, a entrevista e inquérito por entrevista, através de uma montagem de dispositivos que equacionam as finalidades, os eixos de investigação e a componente teórica do estudo.

A **Pesquisa Arquivística** consiste na “utilização de informação existente em documentos anteriormente elaborados, com o objectivo de obter dados relevantes para responder às questões da investigação” (Afonso, 2005:88). Esta técnica permite a recolha de dados sem interferência de terceiros, estando a análise confinada aos escritos.

Nesta técnica, Afonso (2005) define três tipos de documentos:

- ⇒ Documentos Oficiais, constituídos por:
 - Registos da Administração Educacional, podendo ser diplomas legais, regulamentos internos, protocolos, planos de actividades, cartazes informativos etc.
 - Registos estatísticos que reúnem informação quantitativa em função de critérios previamente definidos
- ⇒ Documentos Públicos, inclui-se a imprensa e toda a documentação de domínio e interesse público.
- ⇒ Documentos Privados, que inclui os arquivos de registo do quotidiano da Administração Educacional e ainda, alguma documentação pessoal como é o exemplo dos trabalhos etnográficos.

Nesta Investigação, encontra-se a seguinte organização da Documentação consultada e trabalhada:

Tabela N.º 8 – Documentação consultada

PESQUISA ARQUIVÍSTICA	
Documentos Oficiais	Plano de Actividades da CMA 2009 e Orçamento Plano de Actividades da CMA 2010 e Orçamento Propostas a Reunião de Câmara e Anexos Informações à Consideração Superior e Anexos Protocolo de Colaboração do CAF Ficha de Inscrição, Análise e Avaliação do PAC Procedimentos da Acção Social Escolar Ficha de Projecto da Mostra do Ensino 2010
Documentos Públicos	Boletins Mensais da CMA Jornal Escola em Festa Comunicações da CMA

A **Observação** constitui “uma técnica de recolha de dados particularmente útil e fidedigna, na medida em que a informação obtida não se encontra condicionada pelas opiniões e pontos de vista dos sujeitos” (Afonso, 2005:91), como acontece com outras técnicas.

No domínio da Educação, a prática da observação é dos processos mais ricos na recolha da informação. Com ela, para além de uma visualização prática e verdadeira daquilo que é a manifestação dos comportamentos ou situações seleccionadas, descrevendo características concretas do elemento observado, podemos partir também para um campo subjectivo, isto é, a expressão de um comportamento, pode ser percepcionada/interpretada e inferida de várias formas consoante o prisma de cada investigador. É portanto, uma constante articulação entre uma prática realmente observada e uma prática comportada de uma grande subjectividade.

Neste âmbito, Afonso (2005) designa duas abordagens à técnica: a Observação Sistemática e a Observação Naturalista. Dada a dinâmica da investigação, interessa argumentar a Observação Sistemática como sendo um dispositivo de observação estruturada. Esta técnica, sugere Afonso (2005), inclui a utilização de fichas ou grelhas concebidas previamente em função dos objectivos de pesquisa. No caso da investigação, e dada a quantidade de observações sistemáticas realizadas por via da participação em Reuniões CAF, foi necessário construir uma grelha de observação.

No entanto, e dada a natureza da Investigação, foi necessário participar noutras Reuniões, nomeadamente do PAC (Plano de Acção Cultural), mas sem estruturação prévia, havendo apenas um registo aberto.

Por outro lado, a **Entrevista** consiste numa “conversa intencional, geralmente entre duas pessoas” (Morgan, 1988, cit. por Bogdan e Biklen, 1994:194), na qual poderá intervir variáveis como a reactividade do sujeito entrevistado. Podendo ser não estruturada, semi-estruturada ou estruturada, a Entrevista pressupõe a construção do instrumento adaptado ao interlocutor, situação, contexto, etc.

De acordo com a presente investigação, a técnica adoptada foi a Entrevista Semi-Estruturada uma vez que pressupõe a construção de um Guião com questões abertas ou fechadas, mas dirigidas com objectivos orientadores. Segundo Afonso (2005:99), o Guião deve ser construído “a partir das questões de pesquisa e eixos de análise do projecto de investigação; a sua estrutura típica tem um carácter matricial, em que a substância da entrevista é organizada por objectivos, questões ou itens; cada objectivo corresponde a uma ou mais questões; a cada questão correspondem vários itens que serão utilizados na gestão

do discurso do entrevistado em relação a cada pergunta”. Neste sentido, foram construídos dois Guiões de Entrevista, aplicados à Directora de Departamento de Educação e Juventude e ao Senhor Vereador da Educação, que comportam todas estas regras metodológicas e encontram-se nos ANEXOS 14 e 15. Na tabela seguinte, encontram-se os objectivos gerais de cada uma das entrevistas.

Tabela N.º 9 - Objectivos gerais das entrevistas à Directora do DEJ e ao Sr. Vereador

Objectivos da Entrevista da Directora do DEJ	Objectivos da Entrevista do Sr. Vereador
<ul style="list-style-type: none"> → Perceber a operacionalização da identidade ideológica implícita nas políticas educativas da autarquia por via da justificação em matéria educativa. → Perceber como a Autarquia promove a construção de um território educativo. → Identificar o tipo de práticas educativas que emergem na intervenção municipal. → Encontrar os indicadores que possam indiciar a existência de uma política educativa local catalisada pela Autarquia. → Perceber as potencialidades previstas nas Parcerias no Concelho e como elas se operacionalizam do ponto de vista da sua construção e maturação. → Perceber a relação existente entre a construção de parcerias e a integração no Movimento das Cidades Educadoras 	<ul style="list-style-type: none"> → Perceber a identidade ideológica implícita nas políticas educativas da autarquia por via da justificação em matéria educativa. → Identificar a concepção da Autarquia acerca de Política Educativa Local e Educação. → Perceber o papel da Autarquia na construção de um território educativo. → Identificar o tipo de práticas educativas que emergem na intervenção municipal. → Encontrar os indicadores que possam indiciar a existência de uma política educativa local catalisada pela Autarquia. → Perceber qual o papel da Autarquia na dinâmica do Concelho.

O **Inquérito por Questionário**, constitui uma técnica que partilha o mesmo objectivo da Entrevista (no sentido da auscultação de actores), mas permite a conversão de informação em dados pré-formatados, facilitando o acesso a um número elevado de sujeitos e a contextos diferenciado. Segundo Afonso (2005), o Inquérito por Questionário, permite a identificação de uma elevada abrangência de sujeitos, mesmo num Estudo de Caso.

No presente estudo, foi necessário aplicar um Inquérito, que equacionava questões genéricas do CAF na lógica de uma avaliação da parceria no ano lectivo 2009/2010. Este instrumento, que se encontra em ANEXO 16, foi aplicado a um universo de trinta e nove (39) respondentes (o que equivale às Entidades em Parceria) havendo catorze (14) respostas, perfazendo um índice de resposta equivalente a 35,9%. Este público foi aplicado sem amostragem, tentando obter resposta do universo total dos parceiros.

→ **Técnicas de Tratamento e Análise da Informação**

A expressão “análise de conteúdo” tem sido, segundo Albano Estrela (1986), muito utilizada em sentido restrito. Esta expressão, refere-se às técnicas que têm sido utilizadas pelas Ciências Sociais para a exploração de documentos, não sendo, contudo, uma análise no sentido linguístico ou no sentido literário. De acordo com Bardin, (1977), a análise de conteúdo é resumida, de forma geral como, “um conjunto de técnicas de análise das

comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (qualitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.”

A análise de dados é, então, um processo de produção de um registo discursivo, após um momento de descrição dos dados registados, que identifica os aspectos essenciais da situação em estudo apoiando-se na descrição das suas relações (Afonso, 2005).

Para a Análise de Conteúdo das Entrevistas (ANEXOS 19 e 20) foram construídas tabelas de exploração do material organizadas em torno de um sistema de codificação dos registos de acordo com Temas, Categorias e Indicadores, permitindo uma análise clara e organizada dos Protocolos.

Relativamente à Análise de Conteúdo dos Inquéritos por Questionário (ANEXO 22), referir que conta, à semelhança das entrevistas, com uma fase de descrição dos dados organizados em tabelas de frequências e tabelas de relação de dupla entrada (com a ferramenta do SPSS), permitindo uma análise comparativa da correlação entre o tipo de respostas e as entidades correspondentes, ajudando na construção dos textos de apresentação, análise e discussão dos dados.

4. Modelos de Análise

Um Modelo de Análise descreve a estrutura de um determinado sistema que se pretende analisar. No fundo, constitui-se como um instrumento central para a caracterização de um determinado objecto de acordo com os elementos fundamentais que analisam os vários indicadores *a priori* definidos.

4.1. Modelo de Análise das Relações Exteriores

Este modelo tem a finalidade de caracterizar as relações exteriores da Câmara Municipal, no âmbito da Educação. Não pretendo que seja uma análise exaustiva de todas as relações da Câmara mas antes centralizar à partida alguns cenários relacionais que tiveram relevância do ponto de vista do Estágio e da Investigação.

Esta análise, baseada em Pinhal (1993) prevê a identificação e caracterização de indicadores associados a quatro parâmetros de análise:

- ➡ **Persistência das Relações**, que podem ser permanentes, regulares ou circunstanciais.

- ➡ **Formalidade**, relacionada com a existência de regras escritas com eficácia externa, que podem ser formais (associadas às relações previstas legalmente), não formais (associadas a todas as relações que têm na sua base a origem de um protocolo ou outro documento que visa definir os procedimentos das entidades) ou informais (associadas às relações que existem sem qualquer compromisso assumido).
- ➡ **Natureza das Relações**, que podem do tipo material, financeira, humana ou informacional.
- ➡ **Consistência das Relações**, que podem ter como ponto comum a existência, ou não, de um projecto comum com concepção comum ou não.

4.2. Modelo de Análise SWOT

Partindo das Parcerias como problemática central do estudo e de acordo com o design investigativo, o Modelo de Análise que será trabalhado terá como objecto a Componente de Apoio à Família (CAF), porque constitui um exemplo claro de Parcerias Locais e foi observado sistematicamente ao longo de 5 meses de Estágio

Como foi referido anteriormente, é objectivo do trabalho tecer considerações relativamente à questão prática que associa as Parcerias à Cidade Educadora. Para tal, pretende-se analisar o cenário de Almada enquanto Cidade Educadora centralizando o CAF como exemplo da promoção de Parcerias Locais.

Deste modo, será construído um Modelo de Análise do CAF como Parceria Local a partir do desenvolvimento da **Matriz da Análise SWOT**. Esta Matriz compreende como dimensões – base: as Forças (*Strenghts*) as Fraquezas (*Weaknesses*), as Oportunidades (*Opportunities*) e as Ameaças (*Threats*). No entanto, o Modelo de Análise construído para este estudo sobrevive com base nesta Matriz, mas desenvolve-a no sentido do contexto de Parcerias, e mais precisamente do CAF, através de dimensões e indicadores de análise específicos.

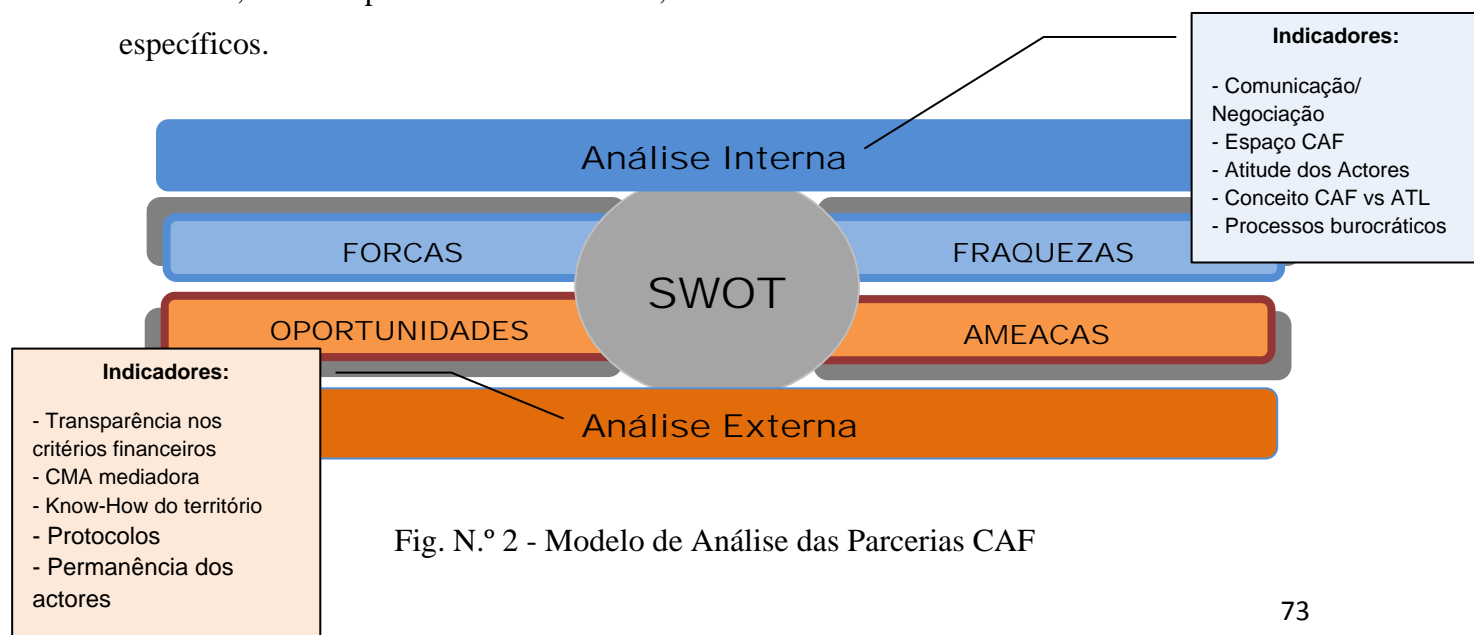


Fig. N.º 2 - Modelo de Análise das Parcerias CAF

O Modelo de Análise implícito implica quatro eixos agrupados em duas grandes dimensões: a Análise Interna e a Análise Externa. Os indicadores, como elementos que compõem cada uma destas dimensões obedecem aos critérios de **exclusividade e universalidade**. O primeiro por que têm de ser exclusivos de cada dimensão e o segundo por que são universais dentro da dimensão, sendo equacionados para cada um dos eixos que compõem a dimensão. Por exemplo, o indicador “Atitude dos Actores” é exclusivo da Dimensão da Análise Interna e é universal nos Eixos que a constituem, podendo ser por um lado uma Força ou, por outro, uma Fraqueza.

A **Análise Interna** tem como objectivo a identificação das principais Forças e Fraquezas que num determinado momento se colocam perante a Parceria e está associada às suas questões internas. Os indicadores desta dimensão são passíveis de serem aplicados como Forças ou Fraquezas e serão definidos na tabela seguinte.

Tabela N.º 10 - Indicadores da Análise Interna

Indicadores	FORÇA	FRAQUEZA
Comunicação/ Negociação	Quando a articulação entre os Parceiros é produtiva	Quando a articulação entre os Parceiros é contraproducente
Espaço CAF	Quando existe um espaço próprio dos alunos	Quando não existe um espaço implicando problemas na relação
Atitude dos Actores	Podendo potenciar a melhoria das relações	Podendo potenciar problemas na relação entre actores
Conceito	Quando está claro a diferença entre CAF e ATL	Quando há resistência na diferenciação dos conceitos
CAF vs ATL	Quando os Processos Burocráticos estão actualizados	Quando os Processos Burocráticos estão descontrolados

A **Análise Externa** analisa as Oportunidades e Ameaças caracterizadoras da Parceria num determinado momento. É constituída pelos elementos que provêm do meio envolvente no que dizem respeito às circunstâncias externas do poder de decisão na Parceria.

Tabela N.º 11 - Indicadores da Análise Externa

Indicadores	OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Transparência nos critérios financeiros	Quando existe transparência	Quando não existe transparência
Papel da CMA	Quando a intervenção da CMA existe enquanto parceira	Quando a intervenção da CMA vai no sentido da mediação dos restantes parceiros
Know-How do Território	Quando algum Parceiro detém um know-how de excelência sobre o território da	Quando existe a ameaça de perder o know-how devido a problemas das

	parceria	relações
Permanência dos Actores	Quando os actores que permanecem constituem potencialidades da Parceria	Quando os actos que permanecem constituem elementos perturbadores da Parceria
Protocolos	Quando os Protocolos estão assinados e inseridos no processo	Quando os Protocolos não estão assinados ameaçando o processo de parceria

Para a aplicação do Modelo de Análise, foram usadas as técnicas de recolha de informação descritas anteriormente (pesquisa arquivística, observação, entrevista e inquéritos por questionário) que, quando trianguladas, permitem uma análise empírica do processo de Parceria CAF.

5. Apresentação, análise e discussão dos dados

Pretende-se que neste ponto do trabalho seja construído um texto articulado com as dimensões de apresentação, análise e discussão dos dados recolhidos.

Para tal, a investigação pretende responder à questão de partida: “Qual o contributo das Parcerias Locais no Concelho de Almada para o desenvolvimento da Cidade Educadora”, e é desenvolvida em torno de três eixos de análise:

- ➡ **A Visão da Política Educativa Local de Almada**
- ➡ **A Câmara Municipal de Almada como agente catalisador de Parcerias Locais**, onde se analisará o quadro geral das iniciativas da Câmara que são desenvolvidas a partir de relações inter-organizacionais na comunidade.
- ➡ **A Componente de Apoio à Família**, como exemplo de Parcerias Locais no concelho de Almada

5.1. A Visão da Política Educativa Local de Almada

O Município de Almada assume-se como um concelho que privilegia as relações entre actores e entre instituições e tende a não reflectir de forma fechada e apenas a nível autárquico, as questões da Educação.

Para a construção deste eixo, contribuiu a análise de conteúdo das entrevistas realizadas à Directora do Departamento de Educação e Juventude e ao Senhor Vereador da Educação e ainda as diversas conversas informais com a Chefe de Divisão de Educação provenientes do dia-a-dia do Estágio. O objecto de inquirição foi no sentido da

problematização da Intervenção Educativa Local, do ponto de vista das políticas desenvolvidas no que toca aos seus fundamentos, abrangência da acção educativa, as dinâmicas que os actores autárquicos desenvolvem e as instâncias criadas para a sua coordenação.

→ Fundamentos subjacentes

A concepção de Política Educativa abrange um Processo e um Produto, sendo que o Processo, ou acção organizada, envolve a discussão em matéria de educação e o Produto é, no fundo, os resultados políticos dessa discussão com vista à sua aplicação e gestão.

O conceito de “Política Pública” é visto de uma perspectiva sociológica e construtivista, indo ao encontro de perspectivas de alguns autores. Por exemplo Duran (1996:108 in Barroso, 2006), refere este conceito como “produto dum processo social que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro que delimita o tipo e o nível dos recursos através de esquemas interpretativos e escolha de valores que definem a natureza dos problemas políticos colocados e as orientações da acção”. Van Zanten (2004, in: Barroso, 2006) relaciona a educação e as políticas públicas afirmando ser necessário dispor “de quadros globais que permitam integrar, ao mesmo tempo: o estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão; a acções para os seus benefícios e para a sociedade em geral”.

Trabalhando o local como tenho vindo a fazer, torna-se perceptível que os princípios pelos quais a Política Educativa Local de Almada se fundamenta não podem estar desvinculados das finalidades do sistema educativo local e do modelo de desenvolvimento em que se enquadra. Para a Câmara Municipal de Almada, a política educativa local vai no sentido de “desenvolver Almada “Mais” como pólo de conhecimento, competências e criatividade, dotada de sistemas de educação e de formação ao longo da vida, de um sistema de ensino universitário e de investigação aplicada, que geram oportunidades para a juventude, formam talentos, favorecem o envelhecimento activo, dinamizam o empreendedorismo e a criação de emprego em múltiplas áreas da actividade económica, e em que a produção de riqueza é o resultado do encontro criativo do seu potencial humano”¹⁴.

→ Alcance da acção educativa

O alcance da acção educativa incorpora, por um lado a legitimação da intervenção autárquica induzida pelos enquadramentos normativos e, por outro lado, a resposta a situações que ultrapassam estas competências legais.

¹⁴ Plano Anual de Actividades 2010 (ANEXO 5)

Segundo a perspectiva do Sr. Vereador “*nós [Autarquias] somos instrumentalidade do sistema e não a essencialidade (...) e actuamos no cumprimento das competências legais porque nos regemos pelas leis da república (...) mas cumprimos-las*”.

Não obstante a obrigatoriedade de cumprimento das competências legais, Almada tem contribuído para a imagem de que a intervenção não passa apenas por esta instrumentalidade do sistema. Pelo contrário, os cenários trabalhados nesta investigação demonstram as tentativas da Câmara em intervir na imaterialidade essencial do sistema educativo, participando e incutindo a participação da comunidade nas questões «macro» das actividades educativas desenvolvidas de acordo com o programa autárquico, mas sempre no respeito para com as orientações estratégicas nacionais. “*Costumo dizer que nós exercemos algumas competências centrais que agora são locais, as incompetências centrais que são também as competências locais (não é um juízo de valor...ninguém consegue ser competente centralmente quando a resposta tem de ser local) e exercemos também a falta de competência centrais*”. (Entrevista, Sr. Vereador). A Directora do DEJ enumera até algumas áreas de investimento em respostas para além da lei, nomeadamente a nível das Bibliotecas Municipais, Equipamentos de Desporto e Cultura, que de resto foram analisados anteriormente.¹⁵

Por um outro prisma, a vontade expressa nos decisores políticos da CMA, revela reflexão e cautela no que toca às possibilidades actuais da intervenção autárquica. Refiro-me à decisão de não contratualização das competências previstas pelo Decreto-Lei n.º 144/2008, ao nível do 2º e 3º ciclos do Ensino Básico. A razão que está na base desta decisão relaciona-se, segundo o Sr. Vereador e a Directora do DEJ, com a falta de diagnóstico do estado de conservação do parque escolar destes níveis de ensino, podendo implicar um esforço financeiro insustentável para a Câmara. Outra razão apontada é a nível da falta de know-how da Câmara na gestão das questões associadas a estes níveis de ensino.

Assim, o foco principal colocado por este diploma é, segundo o Sr. Vereador, a possibilidade de contratualização das competências, possibilitando às Câmaras tempo de reflectir, analisar e ponderar as questões a elas associadas.

→ Regulação das políticas educativas

Sobre este eixo de análise, o Sr. Vereador refere que existe um processo de regulação das políticas educativas a partir da infra-estruturação. Afirma que a CMA intervém no sistema educativo local “*qualificando a educação injectando no sistema boas infra-estruturas*” (Entrevista, Sr. Vereador) e através de um financiamento criterioso dos projectos

¹⁵ Ver 1.3. da Terceira Parte

socioeducativos que a autarquia desenvolve com as escolas. O Sr. Vereador afirma até que a CMA intervém “*através dos chamados dispositivos de incentivo e financiamento aos projectos, [influenciando] de uma forma virtuosa, a regulação qualificante do sistema educativo*”, como é exemplo da intervenção do Plano de Acção Cultural, que será analisado posteriormente.

→ Prioridades em matéria de educação

As prioridades em matéria de educação presentes no agir da CMA partem, de acordo com o Sr. Vereador, de uma principal - a infra-estruturação.

Com uma imagem mais abrangente sobre esta questão e que demonstra a abrangência da política educativa local, a Directora do DEJ enumera como prioridades: Cumprir integralmente as competências legais; Manter e consolidar as áreas que tradicionalmente são muito fortes; Potenciar a componente de apoio à família; Criar um Plano Educativo de Cidade; Consolidar ainda mais a visão externa do Concelho sobre as potencialidades das relações no concelho; e, por último, potenciar a economia do concelho.

→ Instâncias criadas para a coordenação das políticas educativas locais

Legalmente está prevista a existência de um órgão de coordenação das políticas educativas locais – o Conselho Municipal de Educação. Em Almada o CMEA é colocado em causa em vários aspectos, nomeadamente, pelo facto de não contribuir para a construção de parcerias e para o desenvolvimento de políticas educativas locais, sendo mesmo, do ponto de vista do Sr. Vereador “*irrelevante para a gestão local do sistema educativo*”. Estas considerações são justificadas pela fragilidade do seu enquadramento legal no sentido do seu alcance e pela sua composição. Esta última justificação associa-se ao facto de, por um lado o normativo legal não incluir importantes actores da comunidade educativa para o funcionamento do CMEA e, por outro lado, apesar da fraca representatividade e de em Almada ter havido eleições para serem eleitos os representantes, não existem mecanismos de concertação dos representados para que os actores que têm lugar no CMEA possam servir de ligação, trabalhando as problemáticas dos seus pares.

Assim, a visão da política educativa local de Almada associa-se às dinâmicas que os actores autárquicos desenvolvem no terreno e ao posicionamento dos decisores políticos. A CMA parece estar numa situação de procura de equilíbrio entre o protagonismo social que tem e pretende ter e o cumprimento legal das suas funções educativas.

De acordo com Silva (2007)¹⁶ as políticas educativas locais associam-se a argumentos como o consensualismo, presidencialismo e formulação de prioridades em patamares. Analisando a intervenção da Câmara Municipal de Almada, verifica-se a tentativa de concertação de interesses exigindo para isso um maior esforço por parte da CMA nos processos desencadeados dessa forma nomeadamente, aqueles em parceria. Verifica-se também um reforço no presidencialismo para a definição da acção em rede, partindo desta figura a grande parte da definição dos objectivos das actividades em parceria. Por último, também se verifica a formulação das prioridades em patamares sendo a infra-estruturação do território o primeiro objecto de actuação autárquica. De acordo com estes eixos de análise, Silva (2007) analisa as políticas locais com elevada indiferenciação ideológica por revelarem um discurso não fundamentado no domínio académico e por irem apenas ao encontro dos interesses dos eleitores.

No entanto, o agir da CMA é claramente apoiado no discurso CDU (força partidária do concelho), e isso é visível na abrangência da acção educativa, no qual está implícita a ênfase na democratização, generalização do acesso gratuito a equipamentos culturais e a hipervalorização do associativismo local. Apesar de se verificarem em Almada os indicadores desenvolvidos por Silva (2007), o posicionamento da CMA vai num sentido diferente, ou seja, construindo no território um discurso com vários inputs que reflecte a concertação de interesses dos actores (e não apenas eleitores) da comunidade educativa. Do ponto de vista da sua actuação, parece clara a tentativa da CMA de equilibrar o cumprimento do referencial legislativo com o seu protagonismo social.

5.2. A Câmara Municipal de Almada como agente catalisador de Parcerias Locais

Remetendo para a análise de conteúdo das entrevistas realizadas e recorrendo à experiência desenvolvida no âmbito do estágio curricular, torna-se perceptível que as questões das relações e da aproximação dos actores e instituições da comunidade educativa, tornam vivo o ambiente político em Almada sob o ponto de vista do sistema criado no concelho.

Tal como o Sr. Vereador afirma, “ *[A Câmara Municipal de Almada potencializa as Parcerias pelo] respeito [que tem pelo] património associativo do concelho*”. Também a Directora do DEJ apresenta como registos os seguintes: “*Eu acho que é uma prática nossa*

¹⁶ Ver 2.7. da Primeira Parte

[a tradição de trabalhar em parceria] ” e “[A Autarquia tem] esta tradição mas todas as áreas, quer as áreas do social ou desporto ou ambiente”.

Para além dos discursos, apresento agora o primeiro modelo de análise das relações exteriores da Câmara, no qual estão vertidos três cenários observados ao longo do tempo de estágio, isto é, o cenário induzido pela Componente de Apoio à Família (CAF), o cenário induzido pelo Plano de Acção Cultural (PAC) e o cenário induzido pela Mostra de Ensino Superior e Secundário de Almada (Mostra do Ensino).

Estes três cenários, assim designados por constituírem determinados e diferenciados panoramas de actuação, constituem exemplos de situações de relação que integram diferentes pólos das variáveis do Modelo de Análise explicitado anteriormente¹⁷.

Tabela N.º 12 - Mapa de Relações da Câmara

Cenário Relacional	Entidades	Persistência	Formalidade	Natureza	Consistência
PAC (Plano de Acção Cultural)	- Escolas	- Regulares	- Não Formais	- Financeira - Humana - Informacional - Material	- Existe projecto comum - Com realização comum
Mostra do Ensino	- Escolas Básicas, Secundárias e Profissionais - Estabelecimentos de Ensino Superior	- Regulares	- Informais	- Humana - Informacional - Material	- Existe projecto comum - Com realização comum
CAF (Componente de Apoio à Família)	- Escolas - Associações de Pais - Estabelecimentos de Ensino Superior - Instituições Particulares de Solidariedade Social	- Permanentes - Regulares	- Formais, com uma certa característica “não-formal”	- Financeira - Humana - Informacional	- Existe projecto comum - Com realização comum - Pode variar

5.2.1. O cenário PAC

Como fora explicado anteriormente, o PAC constitui um instrumento de promoção das grandes orientações estratégicas municipais, em termos sócio-educativos, junto das escolas e instituições de infância, entendidas como espaços e contextos de acção educativa e de aprendizagem, sendo estas as entidades que estão em relação com a Câmara Municipal de Almada neste cenário. Não tendo qualquer relação directa com o enquadramento legal das autarquias a não ser pelas atribuições genéricas dos municípios, o PAC assume-se como um instrumento de apoio a projectos socioeducativos das escolas.

Por ter tempos próprios de relação, a persistência deste cenário é considerada como regular uma vez que se prolonga ao longo do ano lectivo mas existindo em determinados momentos do ano.

¹⁷ Ver n.º 4.1. da Quarta Parte

A não-formalidade das relações está associada com o facto incluírem documentos que visam definir os procedimentos internos das entidades. No final, cada projecto abarca uma série de documentos autárquicos como sendo, as fichas de candidatura a apoio PAC, fichas de análise e ponderação, os relatórios intermédios, os relatórios finais, a avaliação final e o comprovativo financeiro.

Na Natureza das relações induzidas pelo PAC é possível encontrar a mobilização de recursos financeiros (pela atribuição das verbas ponderadas de cada projecto), os recursos humanos (pela alocação de recursos para o acompanhamento e monitorização directa), recursos materiais (pelo próprio âmbito de alguns projectos PAC que implicam apenas esta mobilização) e os recursos informacionais (pelas redes informais e formais que se geram em todos os momentos conjuntos de partilha e reflexão bastante induzidos pela qualidade técnica do acompanhamento do PAC).

Apesar de haver projectos totalmente distintos entre si, as relações do PAC só existem quando os projectos passam pela validação e aprovação respectivas. Isto significa que os projectos que não reúnem as condições necessárias para apoio não são considerados como projectos comuns entre a Câmara e a Escola, pelo que essa relação ficará em estado nulo. Isto para dizer que a Consistência destas relações só acontece, logicamente, quando há partilha da concepção e concretização de um projecto em comum.

O Plano de Acção Cultural, na voz da Directora do DEJ não constitui um exemplo de parcerias, ficando reduzido a *“um programa que o Município disponibiliza às escolas e as escolas acedem a ele por via de uma candidatura”*. No entanto, afirma que *“depois do processo de validação e aprovação”* das candidaturas e dos projectos *“as parcerias criam-se”* fazendo com que o PAC traga, segundo o Sr. Vereador *“um efeito multiplicador desta parceria central, que é uma parceria decisória, ou seja, a Câmara decidiu com as escolas fazer isto, mas depois no domínio da implementação há um efeito de envolvimento de vários serviços, instituições e entidades etc.. Afirma ainda que “acontece uma espécie de milagre da multiplicação das parcerias”*.

Do ponto de vista dos contributos do PAC, (ANEXO 21) a Directora do Departamento refere que o PAC gera movimentos de identidade da escola e intervém nos percursos e perfis dos alunos e na mesma linha o Sr. Vereador refere que o PAC possibilita a intervenção autárquica no domínio curricular e a sua intervenção no domínio da educação integral do indivíduo.

Assim, o Plano de Acção Cultural permite intervir intencionalmente no domínio curricular das escolas, afectando inclusivamente os percursos e perfis dos alunos. Termina o Sr. Vereador afirmando que *“o PAC tem uma moldura conceptual em que muito claramente*

define como é que nós intervimos na Escola para além do exercício das competências”, constituindo um instrumento de regulação do sistema educativo, por via de uma política educativa local.

5.2.2. O cenário Mostra do Ensino

A Mostra do Ensino¹⁸, em 2010 designada de “Mostra do Ensino Superior de Almada, Secundário e Profissional” é uma actividade da Câmara Municipal de Almada que pretende aprofundar a ligação e colaboração entre a acção governativa local, a actividade educativa das Escolas Secundárias e as actividades formativas e de investigação das Escolas e Faculdades que constituem o Pólo de Ensino Universitário e Politécnico do concelho, sendo estas as entidades que integram o Mapa das Relações (Tabela N.º 12).

Do ponto de vista da persistência a Mostra do Ensino é regular uma vez que a sua finalidade prende-se com a concretização da Actividade anualmente, exigindo partilha ao longo de praticamente todo ano lectivo.

As relações estabelecidas são essencialmente informais. Não existe, à semelhança do PAC, qualquer normativo legal que a regulamenta e também não são criados protocolos para a definição dos papéis e tarefas de cada um na relação.

Dada a natureza do trabalho na concretização da Actividade, os recursos envolvidos são de ordem humana (pelos técnicos alocados ao acompanhamento e dinamização da Mostra), informacional (pela qualidade e quantidade de informações que se trocam nos momentos de partilha e reflexão) e material (pelo esforço logístico necessário para o desenvolver da actividade). Ao contrário do PAC e até da CAF (como irei ilustrar), nestas relações não há a mobilização de recursos financeiros uma vez que o objectivo é mesmo rentabilizar os recursos e os saberes em prol da concepção e concretização de um projecto comum para o qual os esforços estão voltados. É claro que esta actividade implica despesas, mas não há troca directa de verbas entre os parceiros.

A Mostra do Ensino constitui, de facto, um exemplo de como algo se constrói a partir de interesses comuns e voltados para o mesmo efeito. Representa e integra, segundo a Directora do DEJ, a política educativa local uma vez que transporta consigo os pareceres políticos da Autarquia no âmbito da *“preocupação [em] aproximar e conhecer e dar a conhecer as instituições”*, e da construção de uma administração relacional no concelho. Corroborar o Sr. Vereador ao afirmar no âmbito da Mostra que *“é interessante porque a Câmara não se demite do seu papel, pelo contrário é o catalisador destas dinâmicas e recupera as tradições políticas do concelho”*. Esta actividade equaciona outra problemática

¹⁸ Ver n.º 2.2.2. da Terceira Parte

relacionada com a cooperação público-privada. No entanto, este âmbito de análise foi desmistificado pelos entrevistados alegando que o que está em causa em Almada é este interesse conjunto que em nada torna problemática a natureza dos dispositivos educativos.

Do ponto de vista dos contributos da Mostra do Ensino, (ANEXO 21) a Directora do Departamento e o Sr. Vereador referem os seguintes:

Tabela N.º 13 – Análise Comparativa das Entrevistas sobre os contributos da Mostra

INDICADORES – DIRECTORA DEJ	INDICADORES - VEREADOR
Aproximou as instituições de ensino	Prestação de Contas Pública enquanto Cidade Educadora
Alargou as realidades à comunidade educativa	Aproximação escola-comunidade
Constitui mais uma forma de a CMA potenciar relações	Enriquecimento cultural e social do Concelho

Assim, a Mostra do Ensino de Almada, genericamente designada, para além de promover a aproximação entre as escolas secundárias e as escolas superiores, permite à Autarquia intervir na regulação do sistema educativo superior de duas formas: por um lado, promovendo uma actividade que acaba por interferir nos processos de escolha das escolas do Ensino Superior por parte dos alunos do Ensino Secundário; e, por outro lado, prestando conta à comunidade da dimensão de conhecimento do Concelho trabalhado pelas instituições de ensino. A Directora do DEJ afirma taxativamente que *“a Mostra do Ensino tem esta vertente porque as escolas tenham interesse que os alunos do secundário também as frequentem”*. Já o Sr. Vereador evoca esta regulação afirmando que *“no fim de contas, aquilo dá conta pública da cidade educadora que somos, e a cidade educadora é uma cidade que se constrói no cumprimento de um plano educativo”*; e de alguma maneira *aquilo é um BI da cidade educadora e da cidade do conhecimento que somos”*.

5.2.3. O cenário CAF

Este cenário contempla a relação da CMA com as Escolas Básicas com Jardim-de-Infância e Jardins de Infância, as Associações de Pais, os Estabelecimentos de Ensino Superior e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's).

Por constituírem relações anuais e sistemáticas, considera-se que na sua maioria são permanentes.

No que toca à sua formalidade e dado o enquadramento legal da Componente de Apoio à Família, estas relações estão algo situadas entre a formalidade e a não formalidade. Considerando o facto de existir legislação que suporta o desenvolvimento da CAF com a possibilidade de celebração de Protocolos de Colaboração e, também, o facto de estas relações terem um regulamento interno próprio faz com que seja induzida a impossibilidade

de situar a CAF num determinado pólo da formalidade. Quero com isto dizer que estas relações têm, por um lado, eficácia externa e, por outro, eficácia interna, uma vez que, incluem um enquadramento legal forte e bem definido mas que é desenvolvido de acordo com os procedimentos e lógicas internas da relação.

A natureza das relações no cenário da CAF equaciona a mobilização de recursos financeiros (pela atribuição de verbas para o funcionamento), de recursos humanos (pela alocação de técnicos para o acompanhamento e monitorização dos processos) e de recursos informacionais ao permitir que, de acordo com a sua persistência, as relações permitam a construção de espaços e momentos de discussão entre os vários actores da comunidade educativa (educadoras, monitoras, directoras, pais, autarquia, etc.) em torno das questões sociais e pedagógicas da educação pré-escolar, constituindo uma forma de acesso à reflexão e informação.

As relações neste cenário incluem a concepção e concretização de projectos que devem ser comuns na generalidade dos casos construídos. Não obstante, e também devido a situações complexas do trabalho em parceria, muitos actores colocam em causa esta premissa e acabam por trabalhar individualmente os seus projectos que deveriam ser comuns.

A Componente de Apoio à Família, até agora caracterizada do ponto de vista das relações implícitas, constitui, de acordo com os registos autárquicos, um exemplo de promoção de várias parcerias no concelho tendo em vista um fim muito especial que se prende com a concretização de um serviço público.

Dada a sua complexidade, induzida pelo número de relações que a Câmara estabelece e, conseqüentemente, o número de actores implicados na regulação e concretização do processo, torna-se interessante do ponto de vista da investigação, analisá-la e estudá-la no que concerne aos seus contributos para a construção da Cidade Educadora.

Para tal, e de acordo com os procedimentos metodológicos explicitados anteriormente, recorri à adaptação de um Modelo de Análise de Cenários que me permitisse ter uma visão mais abrangente sobre todas estas relações que tive oportunidade de acompanhar no âmbito do estágio.

5.3. A Componente de Apoio à Família

A Componente de Apoio à Família (CAF) constitui, nesta investigação, o Caso Micro ou seja, o foco mais particular no âmbito da problemática central. Depois de

caracterizada¹⁹ do ponto de vista do seu enquadramento legal e operacional, importa analisá-la na lógica da sua implementação e maturação em Almada, pondo em destaque a questão das parcerias.

Para tal, serão analisadas as entrevistas realizadas (ANEXOS 17 e 18), ao análise de conteúdo dos inquéritos aplicados (ANEXOS 16) e os recursos recolhidos por via do estágio, nomeadamente as observações de registo de reunião (ANEXO 13). No que toca aos inquéritos foram aplicados a um universo de trinta e nove (39) respondentes recolhendo catorze (14) respostas, perfazendo um índice de resposta equivalente a 35,9%. Dos catorze, oito (8) são Escolas ou Jardins de Infância, um Instituto Particular de Solidariedade Social e cinco Associações de Pais.

5.3.1. A Implementação da CAF

Implementada com processos em Parceria, a CAF surgiu em 2007 fundamentada sob diversos argumentos, tais como:

- Entendimento político de que deve haver no concelho uma oferta cumulativa do pré-escolar, no qual integre tanto a oferta pública, como a privada e solidária.
- Pelo reconhecimento da experiência e know-how já existente no concelho pelas respostas sociais existentes que remontam, muitas vezes, a décadas de intervenção e de conhecimento do território.
- Pela continuidade no incentivo ao associativismo em Almada.
- Pela auscultação pública sobre a possibilidade de implementação da Componente de Apoio à Família em parceria da Câmara Municipal, Escolas e restantes entidades que já respondiam no terreno e outras entretanto chamadas ao processo.

A origem da CAF implicou, num primeiro momento, o desenvolvimento de um diagnóstico social que se baseou na auscultação da população. A respeito deste procedimento, a Directora da DEJ reforça que *“é pratica da Autarquia ouvir sempre a população sempre que há alguma mudança, através do Vereador por exemplo também para percebermos qual o sentido para o qual a câmara deve caminhar”*. E dessa auscultação foi possível a CMA perceber que as Associações de Pais, entidades que já desenvolviam o trabalho no terreno há algum tempo, se mostraram *“muito preocupadas relativamente aos recursos humanos que já tinham afectos aos tempos livres”*. Por outro lado, a CMA tinha noção que o movimento associativo dos pais era e continua a ser muito forte, tendo sempre

¹⁹ Ver n.º 2.1.1. da Terceira Parte

presente que os pais *“têm e devem ter uma palavra a dizer no que diz respeito à educação dos filhos”*.

Do ponto de vista dos restantes parceiros inquiridos, verifica-se que a grande maioria das respostas equacionam a CAF como essencial na resposta às necessidades das famílias, sendo as Escolas os parceiros que mais optaram por esta resposta. Já as Associações de Pais referem esta, mas equacionam ainda o facto de oferecer um espaço educativo alternativo, garante segurança aos pais, assegura a continuidade da acção dos pais na escola e, por último, permite a permanência no terreno das equipas.

5.3.2. O processo de construção e maturação das Parcerias

Partindo dos pressupostos de auscultação que estiveram na origem da implementação do CAF em Almada, o processo de construção implicou a redacção de um documento que fosse, em si mesmo, federador do quadro de valores implícitos no processo e que definisse concretamente as tarefas, actividades e obrigações de cada parceiro, processos de negociação continuados, avaliação sistemática, supervisão da parceria e, por último, uma análise global do cenário CAF.

→ Protocolo

Designado de “Protocolo de Colaboração para o Serviço de Apoio à Família nos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar da Rede Pública”, este “contrato” redigido pela Câmara, estabeleceu-se, desde 2007, enquanto documento formal da CAF.

Não obstante, os respondentes aos inquéritos quando questionados sobre as tarefas que desenvolvem no âmbito das parcerias, dão conta de algumas diferenças entre aquilo que está definido em Protocolo e aquilo que na verdade desenvolvem. A tabela seguinte identifica as obrigações respectivas de cada entidade, mas também aquelas (a cinzento) que, de alguma maneira, fogem àquilo que está definido em protocolo desenvolvendo algum conflito.

Tabela N.º 14 - Resumo das obrigações expressas no Protocolo

Obrigações da Câmara	Obrigações do Agrupamento	Obrigações da Entidade Gestora
✓ Analisar os processos de candidatura segundo os normativos legais.	✓ Recolher as inscrições e documentação necessária para o CAF	✓ Participar nas avaliações
✓ Enviar as listagens das salas para o Agrupamento e Entidade Gestora	✓ Elaborar e coordenar o projecto das actividades de animação socioeducativa	✓ Articular com o Agrupamento a implementação da CAF
✓ Prestar apoio financeiro à Entidade Gestora	✓ Regular o horário de funcionamento da CAF	✓ Colocar, gerir e pagar os recursos humanos afectos

✓ Assegurar o fornecimento de refeições diárias	✓ Organizar as tarefas, actividades e horários dos recursos humanos afectos à CAF	✓ Adquirir material didáctico
✓ Acompanhar a implementação da CAF	✓ Acompanhar a aquisição de materiais didácticos	✓ Cumprir o projecto educativo do Agrupamento
✓ Promover o acompanhamento e avaliação do Protocolo	✓ Promover espaços a ocupar pelo CAF	✓ Participar no recebimento das participações familiares
✓ Promover reuniões de avaliação da CAF	✓ Participar nas reuniões de avaliação da CAF	✓ Responsabilizar-se pelos espaços a ocupar
✓ Recolher e apreciar os relatórios anuais produzidos pelas entidades no terreno	✓ Elaborar o relatório pedagógico anual	✓ Apresentar o relatório anual de contas
	✓ Garantir que o montante atribuído para o CAF é exclusivamente aplicado para o seu fim	✓ Garantir que o montante atribuído para o CAF é exclusivamente aplicado para o seu fim

No caso da “elaboração e coordenação do projecto das actividades de animação socioeducativa”, que está a cargo do Agrupamento, verifica-se que uma Associação de Pais o desenvolve, havendo assim uma excessiva apropriação de responsabilidade. No entanto, na tarefa do “cumprimento do projecto educativo do Agrupamento” exclusivo das Entidades Gestoras, encontra-se uma Associação que se demite da responsabilidade.

As tarefas relacionadas com os horários dos recursos afectos à CAF trazem consigo, talvez, o cerne de alguns problemas relacionados com a omissão e desconhecimento do protocolo. Quero com isto dizer que a CAF implica recursos por parte do Agrupamento (as auxiliares que prestam apoio à sala CAF) e por parte da Entidade Gestora (as monitoras que dinamizam as actividades de animação socioeducativa) mas esta distinção não está explícita no Protocolo e muito menos está o processo necessário de articulação de horários que terá de ser feito em conjunto entre as duas Entidades.

Os protocolos têm vigência por um ano prorrogável mediante a inexistência de denúncia para o seu termo, tendo assim esta condição de renovação automática. Esta é outra questão frágil do Protocolo. A grande maioria destas parcerias, cerca de 70% é constituída por Associações de Pais que vêm os seus corpos gerentes aprovados anualmente, ficando susceptíveis a uma certa flutuação dos actores responsáveis. Isto implica que, possivelmente, todos os anos haja situações de novos actores no processo que não sabem o que é a CAF, nem dos procedimentos afectos a este serviço, nem das suas obrigações enquanto Entidades Gestoras. Muitas Associações de Pais acabam por desconhecer a existência do Protocolo que define as suas obrigações. Analisando o ANEXO 23, verifica-se que das catorze entidades, duas não conhecem o Protocolo, enunciando assim esta constatação de fragilidade do processo e do documento.

→ Processos de negociação continuados

Presente na lógica da construção deste tipo de projectos está a clara ideia, por parte da CMA que está implícita a necessidade da existência de processos continuados de negociação. Dada a complexidade dos processos internos da CMA, o número de parcerias e o número de actores envolvidos em parceria, torna-se evidente esta necessidade.

Neste sentido, afirma a Directora do DEJ que o papel da CMA passa por ser “*mobilizador*” mas também “*mediador*” destes processos, indo ao encontro do preconizado por Ferreira (2004) sobre a necessidade da acção mediadora nos processos de parceria por parte da Autarquia.

→ Avaliação sistemática

A avaliação do CAF, que está presente no Protocolo, faz-se a dois níveis: por um lado pela CMA no sentido da avaliação global da parceria; e por outro lado, pelo Agrupamento, no sentido da supervisão do trabalho sociopedagógico da CAF.

Do ponto de vista da Directora do DEJ e do Sr. Vereador, ainda é insuficiente o tempo de CAF para uma avaliação fidedigna mas lançam algumas pistas da avaliação que tem sido feita:

- Por um lado, as parcerias enriquecem o trabalho da CAF, uma vez que “*permitem um enriquecimento do projecto muito maior porque tem mais variáveis virtuosas que imputam qualidade e energia mas ao mesmo tempo, (...) têm vários agentes que se têm que relacionar, vários actores, exigem uma energia na relação inter-actores que se tem sempre*” (Sr. Vereador).
- Por outro lado, verifica-se uma falta de equidade na atribuição dos apoios financeiros provocados pela falta de critérios e o caminho será “*pensar na construção de critérios*” (Directora do DEJ).

De facto, o valor médio atribuído por sala e por mês em 2009/2010 ronda os 886,04€, apresentando o valor mínimo de 680,00€ e o valor máximo de 1.800,00€. Estes valores correspondem a um diferencial de 913,96€, sendo superior ao valor mais baixo atribuído. O caminho deverá ser o de criação de critérios que permitam uma análise clara dos processos e a transparência para a comunidade dessa mesma análise, que deverá equacionar, entre outras variáveis como o número de salas e de alunos, as necessidades implícitas aos vários trabalhos realizados com alunos com Necessidades Educativas Especiais.

→ Regulação da parceria

A regulação da parceria é desenvolvida pelo actor que detém o poder para o efeito consignado pela Lei e pelo protocolo dela resultante. A CMA enquanto “Entidade

Promotora” não se demite da sua função na condução dos processos, pelo contrário, chama Parceiros mas com o objectivo de levar adiante a sua posição enquanto uma administração local que relaciona os agentes. Neste sentido, afirma o Sr. Vereador que se está a trabalhar num “*Sistema Regulador*” através da criação de critérios para a definição dos apoios financeiros.

Não obstante, a Directora do DEJ adianta que “*na CAF, eu não diria que estejamos a fazer supervisão na totalidade, estamos a fazer é supervisão nas situações que consideramos mais problemáticas e com mais situações de risco*”. Esta mensagem traduz a ideia de que o funcionamento desta supervisão, que deverá ser designada de regulação do processo, está a ser desenvolvida de forma reactiva, ou seja, sobre o problema identificado e não tanto como uma continuidade de trabalho de acompanhamento e, em última análise, de actor-parceiro com funções de coordenação. Relativamente aos mecanismos de regulação, verifica-se que: 9 respondentes (Escolas e Associações de Pais) afirmam que deveria ser da responsabilidade da Educadora; 5 respondentes afirmam que deveria ser a Autarquia; e 7 respondentes consideram que deveria ser as Entidades Gestoras. Estes dados mostram que, a questão da necessidade de regulação das parcerias está de facto presente entre os parceiros, no entanto a grande maioria, elege uma regulação realizada por quem está no terreno, como sendo as Escolas e as Entidades Gestoras. No que toca aos mecanismos, 4 respondentes referem que a existência reuniões conjuntas será o mecanismo mais adequado.

→ Análise global do cenário CAF

Analisando o ANEXO 23, que constitui a aplicação do Modelo de Análise de Cenário CAF de acordo com os diversos indicadores definidos para o efeito, é possível verificar que, no ano 2009/2010 e num universo de vinte e três (23) parcerias, seis (6) são passíveis de serem sinalizadas como problemáticas (sem fazer nenhum juízo de valor sobre o trabalho das entidades, mas antes sobre o funcionamento das relações) estando dezassete (17) em condições positivas de funcionamento.

As parcerias sinalizadas representam exemplos da acção retroactiva da CMA no sentido da sua intervenção mediadora. Por exemplo, a Parceria H (Ver ANEXO 23), que talvez seja das mais complexas, envolvendo actores (Agrupamento e Associação de Pais) que não tomam a CAF como serviço público, permanecendo com a lógica dos ATL (Actividades de Tempos Livres), não havendo regulação autárquica sobre os processos financeiros associados, como é o caso da comparticipação familiar. No limite, a CMA não a deveria designar de parceria uma vez que não foi implementada a CAF e não existe relação entre as entidades (CMA – Associação de Pais)

Em termos gerais, o que se retira da Análise do Cenário CAF nas parcerias complexas é a existência de conflitos entre actores que colocam em causa e complexificam as relações estabelecidas nas Parcerias. As **situações problemáticas** equacionam-se quando o que está na base da construção e maturação das parcerias, de alguma maneira, fica comprometido. Segue uma análise geral do cenário tendo em conta o posicionamento das parcerias sinalizadas.

➡ Do ponto de vista da **construção da parceria**:

- Encontram-se objectivos individuais dos parceiros que colocam em causa os objectivos da parceria.
- Existem actores que reprovam a actividade e daí as relações estabelecidas.

➡ Do ponto de vista do **grau de participação**:

- Verifica-se a falta de conhecimento do Protocolo por parte, principalmente, das Entidades Gestoras, nomeadamente as Associações de Pais (também, devido à grande volatilidade dos actores responsáveis pelas entidades), enfatizando conflitos de natureza estrutural da parceria.
- Decorrente do último encontra-se a demissão de alguns actores do processo e excessiva colecta de tarefas por parte de outros, não havendo cumprimento das tarefas implícitas nos diferentes papéis. A nível da representação, verifica-se que os respondentes dividem-se entre a grande maioria que afirma cumprir exactamente o estipulado e aqueles que afirmam que cumprem mais do que o estipulado.
- Encontra-se uma excessiva atitude reactiva da CMA nos processos complexos, sendo ela a Entidade Promotora com responsabilidades de coordenação e com uma intervenção mediadora do processo.
- Verifica-se a força burocrática dos processos que inviabiliza a fluidez das relações e inibe, de certo modo, a aproximação dos actores.

➡ Do ponto de vista da **partilha dos recursos**:

- Verifica-se a falta de equidade da atribuição de apoios financeiros começando já, em 2010, a provocar alguns mal-estares no seio da comunidade.
- Observa-se a monopolização dos espaços escolares pela Escola e Educadoras, em prejuízo da CAF.

➡ Do ponto de vista da **articulação dos parceiros face à finalidade**:

- Percepciona-se a falta de comunicação como causa de conflitos.
- Verifica-se a inexistência de reformulações organizativas em termos das relações inter-organizacionais e métodos de trabalho, muito por parte dos Agrupamentos e Escolas, para o desenvolvimento da CAF e das parcerias, sendo este um indicador importante do ponto de vista do envolvimento dos parceiros no projecto.

Não obstante esta análise, e agora remetendo para o campo das representações, das catorze (14) respostas obtidas pelos questionários, a avaliação geral das relações aponta para um indicador “Bom” (não sendo representativo, dado o número de entidades que não responderam) No entanto, algumas questões como a Gestão do Espaço CAF, Gestão dos Horários das Monitoras e a Gestão do Orçamento da CAF, registam indicadores de Muito Mau a Mau, ficando as questões como a Adequação do Horário de Funcionamento ter registando indicadores de Muito Bom. As variáveis da Adequação do Projecto às necessidades das crianças e a Relação entre Educadoras e Monitoras registam variâncias desde indicadores de Muito Mau a Muito Bom, o que verifica a discrepância dos estados de parceria para parceria.

Tabela N.º 15 - Avaliação Geral das Parcerias

		Suficiente	Bom	Muito bom	Não Responde	Total
Tipo de entidade	Escola/ Jardim de Infância	1	2	0	5	8
	Instituto Particular de	0	1	0	0	1
	Solidariedade Social					
	Associação de Pais	1	2	1	1	5
Total		2	5	1	6	14

Em síntese, e do ponto de vista da Directora do DEJ, a CAF contribui para uma oferta alargada no pré-escolar, para o desenvolvimento económico pela fixação de postos de trabalho, para o trabalho extra-lectivo e social que se desenvolve e para a abertura da escola à comunidade pelos projectos desenvolvidos. Mas, como se vê, há ajustamentos a fazer.

6. Conclusão: Os contributos das Parcerias Locais para o desenvolvimento da Cidade Educadora

Concluída esta investigação que pretendeu analisar o contributo das Parcerias Locais no Concelho de Almada para o desenvolvimento da Cidade Educadora passarei a apresentar as conclusões deste trabalho de pesquisa.

Tenho consciência de que os dados obtidos não podem ser generalizados, até porque nunca foi esse o objectivo. Contudo os resultados da análise poderão ser considerados, com as devidas precauções, para uma abordagem ao estudo das Parcerias Locais e a sua relação com o desenvolvimento da Cidade Educadora.

O estudo realizado poderá servir sobretudo para aumentar o grau de compreensão da problemática e alcance das relações locais e do papel da Autarquia no desenvolvimento da política educativa a nível local. Poderá igualmente ter alguma utilidade para outros que se dediquem ao estudo das problemáticas referidas ao longo do estudo. Esta conclusão será com base nas análises realizadas ao longo do trabalho, contará também com o cruzamento da revisão da literatura que o fundamenta e retratará o estágio curricular como valor acrescentado à investigação. Este estudo qualitativo teve como base o concelho de Almada como estudo de caso “macro” e a Componente de Apoio a Família como estudo de caso “micro”. Recorri à análise documental, inquéritos por questionário, entrevista semi-directiva, análise estatística, análise de conteúdo, aplicação de um modelo de análise das relações que interpretasse as questões da natureza e arquitectura, a aplicação da análise de cenários (Análise SWOT) e interpretei os resultados com base em indicadores da análise das parcerias no âmbito da sua construção e maturação. Teve como principal pressuposto de reflexão a ideia de educação como instrumento de desenvolvimento social e de promoção da qualidade de vida e a concepção de educação como um processo vital e complexo, que se caracteriza por ser um processo permanente e simultaneamente formal e informal, no qual a cidadania assume um papel fulcral. Nesta perspectiva, o espaço deixa de ser percebido como um mero cenário mas antes passa a ser considerado como Local nas suas vertentes físicas, sociais, económicas e “cívico-educativa” (Pereira, 2005:300).

O Município de Almada, com toda a sua história, tradicionalismos e discursos reflecte as questões educativas como essenciais na intervenção autárquica e esta enquanto Cidade Educadora. É visível nos programas autárquicos, nos quais está vertido o seu entendimento dos dispositivos legais, que a Autarquia evoca a participação cidadã e a rentabilização dos recursos como dois pilares de um desenvolvimento perspectivado a nível local e enquanto processo educativo. No entanto, a prioridade e o esforço financeiro está centralizado a nível da infra-estruturação de qualidade, sendo o maior esforço financeiro dedicado para esse fim.

Recuperando os cenários relacionais que foram alvo de estudo, nomeadamente o Plano de Acção Cultural (PAC), a Mostra do Ensino e com uma maior profundidade a Componente de Apoio à Família (CAF), concluí-se que Almada detém um protagonismo claro nos processos relacionais. Relativamente ao PAC, a principal conclusão vão no sentido dos seus efeitos enquanto instrumento de excelência na regulação da actividade educativa, permitindo à Autarquia intervir directamente no domínio curricular das escolas do concelho, assumindo-se como a ferramenta indispensável para a transmissão dos valores educativos e cívicos para as crianças. A Mostra do Ensino constitui largamente a actividade que pretende

unir a comunidade educativa do concelho nos vários níveis do sistema educativo e, contribui para a regulação do sistema de ensino intervindo nas potencialidades do marketing educativo do Ensino Superior nas Escolas Secundárias. Além disso, o formato em que esta actividade existe pressupõe um projecto de parceria entre os estabelecimentos de ensino, onde a CMA se constitui enquanto parceiro local das Escolas e o elemento de coesão e articulação dos restantes parceiros.

A Componente de Apoio à Família é o exemplo de como a diferença de município para município se faz pelo entendimento e interpretação das Leis do Estado. Almada diferencia-se de outros em primeiro lugar por levar para a decisão municipal as perspectivas dos restantes parceiros locais da comunidade educativa; e em segundo lugar, por operacionalizar um serviço público, como é o da oferta de Prolongamento de Horário e o Almoço nos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar, sob a forma de parceria legitimada por um Protocolo Formal. No entanto, apesar do entendimento autárquico sobre a CAF e a sua forma de implementação, está claro que a mesma terá que ser analisada e reflectida. A CMA é parceira e tem as suas obrigações definidas em Protocolo mas não se pode demitir do processo de coordenação e regulação do serviço público que é da sua competência. Claramente foi objectivo da autarquia rentabilizar o know-how das instituições que já operavam das várias comunidades e procurar localmente as soluções mais eficazes para situações por natureza complexas. Mas, analisando o papel social e político da Autarquia nestas parcerias conclui-se que, por um lado ela fomentou no território o desenvolvimento de pequenas redes que operam, na sua maioria e idealmente, o mesmo projecto; por outro lado a atitude reactiva durante o ano lectivo 2009/2010 implicou a emergência de situações de foro relacional dos parceiros ainda mais complexas do que naturalmente são e implicando consequências do ponto de vista do Serviço CAF. As razões que fundamentam estas conclusões relacionam-se com a falta de recursos humanos e com a volatilidade e precariedade dos corpos sociais das Associações de Pais, havendo casos em que não chegam a ocupar os cargos mais do que uns meses, exigindo neste processo o esforço redobrado para a construção de determinadas parcerias praticamente ao longo de todo o ano.

A construção e maturação de Parcerias Locais, como é o caso da Componente de Apoio à Família, exigem esforço e acompanhamento continuado por parte da Autarquia (enquanto entidade promotora) no que concerne ao seu papel mediador mas também de regulador dos processos e contribuem para o desenvolvimento da Cidade Educadora dando forma à função educadora da intervenção autárquica pelas seguintes razões: 1) por disseminar no território a ideia de coesão e participação; 2) por fomentar a partilha, discussão e concertação de interesses; 3) por evocar, em cada reunião de Parceiros

(continuamente verificada no âmbito da CAF), a importância das actividades sociopedagógicas realizadas com as crianças transformando estas reuniões em verdadeiras sessões de formação social; e, por último, 4) por elevar a participação dos cidadãos a uma concreta co-responsabilização das questões educativas do concelho.

O Município de Almada como Cidade Educadora vai-se perfilando como um marco teórico e prático para a génese de acções que, compreendendo o território como espaço educativo, têm necessidade de uma Administração Local Relacional. É esta Administração Local Relacional que parece estar a emergir em Almada e que começa a implicar o caminho da Autarquia para determinados sentidos que formalizam e institucionalizam aquilo que a Autarquia já preconiza no terreno: a criação do Projecto Educativo Local (PEL) e o desenvolvimento do Conselho Municipal de Educação. A criação do PEL, para que este seja o instrumento integrador dos agentes e parceiros locais e que permita potencializar novas relações e acções dando um novo alcance à política educativa local. O desenvolvimento do CMEA, dificultado pelo enquadramento legal ao nível da sua composição, poderá ser dinamizado pela Câmara ao fomentar a discussão alargada em Reunião e sensibilizando os parceiros locais para o debate em torno de algo comum, por exemplo, o PEL.

Assim, conclui-se que o concelho de Almada (pelo PAC, Mostra d Ensino e CAF) oferece alternativas inovadoras de acção social, convocando a interacção de vários actores que convergem para um novo entendimento do território educativo, trazendo-lhe uma dinâmica social protagonizada pelo associativismo, desenvolvimento cultural, políticas socioeducativas, participação, acesso a recursos, sociedade civil, animação sociocultural, acção comunitária e o trabalho em rede. Do ponto de vista do interesse da investigação pela verificação da existência de uma política educativa local a partir da promoção das parcerias locais, conclui-se que Almada reúne as premissas necessárias à construção de uma política educativa local por tentar dar unidade e sentido estratégico a um mosaico diferenciado de iniciativas e áreas de intervenção; por construir, a partir da promoção de parcerias locais, novas formas de combinar recursos locais de várias ordens de modo a tirar o maior rendimento possível a partir da sua polivalência e multifuncionalidade; e por favorecer a participação concertada de diferentes parceiros sociais e educativos, promovendo e apoiando, de facto, a emergência e consolidação de redes.

Assim, torna-se perceptível que existe estreita relação entre a promoção, construção e maturação de parcerias locais e o desenvolvimento de políticas educativas locais, e que esta ligação tem implicações directas na operacionalização da Filosofia da Cidade Educadora num contexto que, a nível organizacional do sistema local, não poderá prescindir de uma “Administração Relacional”.

QUINTA PARTE: CONCLUSÃO FINAL

O Estágio na Câmara Municipal de Almada, para além do desenvolvimento de competências necessárias ao campo profissional, permitiu-me perceber a centralidade da função educadora da actividade autárquica num determinado território, visualizando os princípios subjacentes da filosofia da Cidade Educadora, determinando assim o modelo organizativo da administração local.

Acabou por ser um ano lectivo intenso, ficando a grande maioria do tempo confinado ao desenvolvimento das tarefas do estágio, principalmente a nível da Componente de Apoio à Família que foi o principal foco de trabalho e também a nível do Plano de Acção Cultural. Esta questão comporta, simultaneamente, uma limitação do estudo investigativo e uma potencialidade do mesmo estudo. Quero com isto dizer que constituiu uma limitação por que a integração na vida quotidiana da Divisão de Educação e a observação do seu clima foi de tal ordem que acabou por criar alguns constrangimentos do ponto de vista do timing da investigação. Por outro lado, acabou por desenvolver as potencialidades desejáveis no âmbito de um Estágio Académico e essenciais para a conclusão do ciclo de estudos em Ciências da Educação, como também contribuiu para a observação directa e permanente sobre os processos da CAF ao longo de todo ano lectivo.

A reflexão essencial que faço deste ano lectivo, na qual inclui o Estágio e a Investigação, vai no sentido da oportunidade de sistematizar conceitos teóricos sobre a intervenção autárquica em educação e os contributos da promoção, construção e maturação de parcerias locais e todos eles com vista ao desenvolvimento do potencial educativo dos territórios. No entanto, é necessário salientar alguns tópicos importantes que, de alguma forma, podem constituir impedimentos a um desenvolvimento integrado do concelho, nomeadamente:

- ➡ A urgência no desenvolvimento de esforços para a construção de um Projecto Educativo Local, para que sejam evitadas as rupturas estratégicas no desenvolvimento integral evocando a união mas também e principalmente, a discussão.
- ➡ A necessidade da sensibilização para a partilha, reflexão e formação na Divisão, entre Divisões e entre Departamentos da Direcção Municipal de Desenvolvimento Social, para a construção de equipas coesas e centralizadas na actividade da Autarquia, e não tanto nos seus domínios individuais.

Do ponto de vista da investigação verifica-se que seria interessante abrir novas experiências e estudos sobre esta temática. As investigações que reflectem a preocupação pela construção das políticas educativas locais dão sempre contributos importantes para o conhecimento das dinâmicas e protagonismos emergentes da Autarquia como actor destes processos num contexto reorganização dos municípios de acordo com um Modelo de Administração Relacional. Considero que este Modelo poderá ser explorado e aprofundado em todos os seus domínios como por exemplo, a nível dos processos, papéis e micropolítica gerada pelos dos actores na regulação num contexto Relacional, aprofundando a perspectiva interpretativa e crítica das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Natália; CABRITO, Belmiro; CANÁRIO, Rui. (1996). *A Escola e o Espaço Local: Políticas e actores*. Lisboa: IIE.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA REGIÃO LISBOA 2008. (2009). Instituto Nacional de Estatística, I.P.
- ABRANTES, Paulo. (1994). *O trabalho de Projecto e a relação dos alunos com a matemática*. Lisboa: Associação de Professores de Matemática.
- AFONSO, Natércio. (2005). *A Investigação Naturalista em Educação: um guia prático e crítico*. Lisboa: Asa.
- BARROSO, João (1999). A escola entre o local e o global. Perspectivas para o século XXI — O caso de Portugal. In João Barroso (org.), *A escola entre o local e o global. Perspectivas para o século XXI*. Lisboa: Educa/Fórum Português da Administração Educacional. 129-142.
- BARROSO, João (2002). Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização colectiva. In: Lourdes Marcelino Machado e Naura Syria Carapeto Ferreira, org. *Política e Gestão da Educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A Editora e ANPAE.173-197.
- BARROSO, João (org.) (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa/Ui&dCE.
- BASS, R. & GOOD, J. (2004). Educare and educere: Is a balance possible in the educational system? *The Educational Forum*. N.º 68. 161-168.
- BILHIM, João. (2006). *Teoria organizacional: estruturas e pessoas*. Lisboa: ISESP
- BOGDAN, Robert & BIKLEN, Sari (1994). *A Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora
- BOTA, Alzira. (2008). *Organização e funcionamento do plano de acção cultural da Câmara Municipal de Almada*. Dissertação de Mestrado em Administração Educacional. Lisboa: Universidade de Lisboa

- CAMÕES, Pedro. (2005). *Análise da Evolução Finanças Locais Portuguesas*. In: Tavares, António (coord.). *Estudo e ensino da Administração Pública em Portugal*. Lisboa: Escola Editora.
- CANÁRIO, Rui (1999). *Educação de Adultos: Um campo e uma problemática*. Lisboa: Educa.
- CANÁRIO, Rui. (2000) A escola no mundo rural: Contributos para a construção de um objecto de estudo. *Educação, Sociedade e Culturas*. N.º 14. 121-139.
- CARRILHO, Tiago. (2008). Conceito de parceria: três projectos locais de promoção do emprego. In: *Análise Social*. Vol. XLIII. 81-107.
- CARVALHO, Luís Miguel. (2007). Apontamentos sobre a relação entre conhecimento e decisão política. In: *Administração Educacional*. N.º 6. 37-54
- CARVALHO, Adalberto. (1994). A educabilidade como dimensão antropológica. In: Carvalho, Adalberto. *Utopia e Educação*. Porto: Porto Editora.
- CONSELHO DIRECTIVO DA ANMP. (2004). Relatório e Projecto de Resoluções sobre a Organização do Estado e do Poder Local. In: *XIV Congresso da ANMP*. Última vez consultado na página www.anmp.pt/anmp/age/cong/14/rel01.pdf em 13 de Outubro de 2010.
- CRUZ, Clara (2007). Conselhos Municipais de Educação: política educativa e acção pública. *Sísifo/ Revista de Ciências de Educação*. N.º 4. 67-76
- DOWBOR, Ladislau. (2008) O que é poder local? Última vez consultado na página http://www.dowbor.org/metadata_search.asp?search=poder+local, em 10 de Outubro de 2010.
- FAURE, Edgar. (1977). *Aprender a ser*. Lisboa: Livraria Bertrand.
- FERNANDES, António Sousa (1999). Os Municípios Portugueses e a Educação: Entre as representações do Passado e os Desafios do Presente. In: Formosinho, et al. *Comunidades Educativas – Novos desafios à Educação Básica*. Braga: Livraria Minho.
- FERREIRA, Fernando. (2003). *O Estudo do Local em Educação: Dinâmicas Socioeducativas em Paredes de Coura*. Universidade do Minho: Instituto de Estudos da Criança: Universidade do Minho.
- FERREIRA, Fernando. (2004). Uma análise crítica das políticas de parceria: A metáfora da rede. *Actas do Vº Congresso Português de Sociologia Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção*. Ateliê: Desenvolvimento, Parcerias Sociais e Metodologias de Intervenção.
- FERREIRA, Fernando. (2005). *O Local em Educação: Animação, Gestão e Parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- FREIRE, Paulo (1975). *A Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FREIRE, Paulo (1977). *Acção Cultural para a Libertação e outros escritos*. Lisboa: Moares.
- GUEDES, M. Graça. (2002). *As políticas educativas municipais na Área Metropolitana de Lisboa. O caso dos Projectos Sócio-Educativos*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.

- GUERRA (2000). *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção: o planeamento em Ciências Sociais*. Cascais: Principia.
- LESSARD-HÉBERT, Michelle, GOYETTE, Gabriel e BOUTIN, Gérald. (1994). *Investigação qualitativa: Fundamentos e Práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- MATOS, Manuel. (2004). Desenvolvimento e Cidadania: Intervenção Associativa e Acção Comunitária. In: *Cadernos ICE - Inovação, Cidadania e Desenvolvimento Local*. Instituto das Comunidades Educativas. N.º7.
- MACHADO, Joaquim (2004). Cidade Educadora e Administração Local da Educação na Cidade de Braga. Actas do Vº Congresso Português de Sociologia. Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção. Ateliê: Cidades. Campos e Territórios.
- MARTINS, Jorge (2009). A Descentralização, a Construção Local da Educação e o Observatório da Cidade Educadora. *X Congresso – Bragança: 30 de Abril e 1 e 2 de Maio de 2009*. Porto: Centro de Investigação e Intervenção Educativas (CIIE). Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto
- MINTZBERG, Henry (1999). *A essência da estrutura*. In: Estrutura e Dinâmica das Organizações: Lisboa: D. Quixote.
- MIALARET, Gaston. (1980). Quadro geral das Ciências da Educação. In Mialaret (1980) *As Ciências da Educação*. Lisboa: Liv. Moraes.
- MOZZICAFREDO, Juan; GUERRA, Isabel; FERNANDES, Margarida; QUINTELA, João. (1991). *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*. Lisboa: Escher
- NÓVOA, António. (1991). As ciências da educação e os processos de mudança. In. *Ciências da Educação em Portugal*. Porto: Sociedade Portuguesa da Educação.
- NÓVOA, António; et al. (1992) - Formação para o desenvolvimento: uma experiência participada de formação de agentes de desenvolvimento. *Programa JADE, Estudo elaborado no quadro de um projecto da OIT*. Lisboa: Fim de Século.
- OLIVEIRA, César (1996). *História dos municípios e do poder local – dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- PAULOS, Margarida. (2008). Relação entre o Conceito de Poder e o de Acção. *Centro de Investigação em Inovação Empresarial e do Trabalho*. Almada: Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa
- PEREIRA, Sofia (2005). *À Procura da Cidade Educadora*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Pessoal e Social. Covilhã: Universidade da Beira Interior.
- PINHAL, João. (1993). *L’emergence du territoire éducatif*. Dissertação de Mestrado. Caen: Universidade de Caen.
- PINHAL, João. (2004). O Território Educativo e as Comunidades Locais. In: *Seminário Internacional “Educação, Desporto e Desenvolvimento Regional”*. Vendas Novas.
- PORTELA PRUAÑO, Antonio. (2003). Los centros escolares y su entorno. In: González et al. *Organización y Gestión de Centros Escolares*. Madrid: Pearson-Prentice Hall.
- RUIVO, Fernando. (1990). Local e política em Portugal: o poder local na mediação entre centro e periferia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. N.º 30. 75 - 95.

- SILVA, Augusto (2007). Como Abordar as Políticas Culturais Autárquicas? Uma hipótese de roteiro. In: *Problemas e Práticas*. N.º 54. 11 – 33.
- TAVARES, José (2000). Teoria geral da organização administrativa. In: Tavares, José. *Administração Pública e Direito Administrativo – Guia de Estudo*. Coimbra: Almedina
- ULLMANN, Jacques. (1982). *La Pensée Educative Contemporaine*. Paris: Vrin.
- VILLAR, Maria Belén Caballo. (2001). *A Cidade Educadora: Novas Perspectivas de Organização e Intervenção Municipal*. Lisboa: Instituto Piaget.
- YIN, R.K. (2001). Projectando Estudos de Casos. In: Yin, K.R. *Estudo de Caso. Planejamento e Métodos*. São Paulo: Bookman Companhia Editora.

Diplomas consultados e analisados:

- Portaria n.º 583/97, de 1 de Agosto
- Despacho Conjunto n.º 300/97, de 4 de Setembro
- Despacho n.º 12591/ 2006 (2ª Série) do Ministério de Educação de 26 de Maio
- Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março
- Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de Junho
- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio
- Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro
- Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho
- Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de Março
- Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro
- Lei n.º 42/83 de 31 de Dezembro
- Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo)
- Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro
- Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro
- Lei n.º 166/99, de 18 de Setembro
- Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro
- Constituição da República Portuguesa, aprovada a 2 de Abril de 1976

Sites consultados:

- <http://www.anmp.pt/>
- <http://www.edcities.org/>
- <http://www.m-almada.pt/>

Documentação Consultada da Câmara Municipal de Almada:

- Plano de Actividades da CMA e Orçamento 2009 e 2010
- Propostas a Reunião de Câmara e Informações à Consideração Superior
- Protocolo de Colaboração do CAF
- Fichas de Inscrição, Análise e Avaliação do PAC
- Procedimentos da Acção Social Escolar
- Ficha de Projecto da Mostra do Ensino 2010

Índice dos Anexos

- Anexo 1 – Carta das Cidades Educadoras 2004 - CD
- Anexo 2 - Anuário Estatístico da Região de Lisboa 2008 - CD
- Anexo 3 – Organigrama da Câmara Municipal de Almada - CD
- Anexo 4 - Opções do Plano e Orçamento para 2009 - CD
- Anexo 5 - Opções do Plano e Orçamento para 2010 - CD
- Anexo 6 – Planeamento Geral do Trabalho Investigativo - CD
- Anexo 7 – Protocolo de Colaboração da CAF - CD
- Anexo 8 – Jornal Escola em Festa - CD
- Anexo 9 – Apresentação CMEA- CD
- Anexo 10 – Brochuras da CMA - CD
- Anexo 11 – Artigos do Sítio Almada, Cidade Educadora - CD
- Anexo 12 – Apresentação Piaget - CD
- Anexo 13 – Registo de Observação de Reuniões CAF - CD
- Anexo 14 – Guião Entrevista DEJ - CD
- Anexo 15 – Guião Entrevista Sr. Vereador - CD
- Anexo 16 – Inquérito por Questionário - CD
- Anexo 17 – Protocolo Entrevista Directora DEJ - CD
- Anexo 18 – Protocolo Entrevista Sr. Vereador - CD
- Anexo 19 – Análise de Conteúdo da Entrevista da Directora do DEJ - CD
- Anexo 20 – Análise de Conteúdo da Entrevista do Sr. Vereador - CD
- Anexo 21 – Análise Comparativa das Entrevistas - CD
- Anexo 22 – Análise de Conteúdo dos Inquéritos por Questionário - CD
- Anexo 23 – Análise SWOT da CAF – CD